

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA LUTTE CONTRE LE CHOMAGE EN ALLEMAGNE DEPUIS LA GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le Mardi 25 Novembre 1930 à 14 heures

PAR

ADOLPHE STEINMETZ

Diplômé de l'Ecole des Sciences politiques

Président : M. OUALID, professeur.

Suffragants : M. AFTALION, professeur,

M. ROUAST, professeur.

PARIS
LES PRESSES MODERNES

45, RUE DE MAUBEUGE

1930

La lutte contre le chômage en Allemagne depuis la guerre



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552831_0006

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA LUTTE CONTRE LE CHOMAGE EN ALLEMAGNE DEPUIS LA GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le Mardi 25 Novembre 1930 à 14 heures

PAR

ADOLPHE STEINMETZ

Diplômé de l'Ecole des Sciences politiques

Président : M. OUALID, professeur.

Suffragants : M. AFTALION, professeur,
M. ROUAST, professeur.

PARIS
LES PRESSES MODERNES
45, RUE DE MAUBEUGE

1930

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Nous assistons actuellement dans le monde entier à une dépression générale de la vie économique qui est sans précédent quant à son volume et à ses conséquences. La Grande-Bretagne compte aujourd'hui plus de deux millions de chômeurs et ce chiffre monte de semaine en semaine. En Allemagne, il y a plus de trois millions de personnes sans occupation et le chômage y augmente également d'une façon rapide. Les nouvelles qui nous arrivent des Etats-Unis nous montrent une dépression économique comme on ne l'a jamais vu depuis bien longtemps. L'Italie même est atteinte par le chômage ; il n'y a que la France qui jusqu'à présent, paraît-il, l'ignore. L'explication de l'absence de chômage en France nous est fournie par sa situation particulière. La France est à peu près le pays le plus riche du Monde parce qu'elle dispose de ressources très développées ; en même temps sa population n'est pas assez nombreuse pour satisfaire la demande de la main-d'œuvre qui est accrue par la mise en valeur et le développement de ces ressources. Elle est donc obligée de faire venir chaque année des ouvriers de l'étranger. Néanmoins nous sommes obligés de reconnaître que la crise du chômage ne s'est pas arrêtée devant la France. Cette année nous pouvons constater une régression de son commerce extérieur ; jusqu'à présent le nombre des chômeurs est relativement petit, mais cette régression pourra avoir un effet sur la main-d'œuvre française. Tout d'abord, ce seront les ouvriers étrangers qui en seront frappés ; ils seront obligés de retourner dans leur pays, lorsqu'il n'y aura plus de possibilité de travail pour eux. En somme, à l'heure actuelle, il n'y a que quelques milliers de sans-travail en France, tandis qu'il

y en a des millions en Grande-Bretagne, en Allemagne et aux Etats-Unis.

Aux Etats-Unis, le secours aux chômeurs est presque complètement abandonné aux organisations de secours privées ou à la pitié du public ; pour le reste, on espère que l'ouvrier pourra vivre avec les économies qu'il a pu faire pendant les périodes de grande prospérité. Il est vrai qu'il existe quelques entreprises qui ont institué une assurance-chômage pour les ouvriers. Tant que nous ne possédons pas de chiffres officiels, toutes les statistiques sont nécessairement de valeur douteuse ; c'est pourquoi, il est presque impossible de dire combien de personnes sont sans travail aux Etats-Unis à la suite de la mauvaise situation économique. On cite des chiffres variant entre trois et six millions de chômeurs et qui proviennent, dit-on, de « meilleure source ». Ces chiffres n'expriment que le nombre des « chômeurs complets ». En tout cas, le nombre des chômeurs aux Etats-Unis est tellement grand que toute tentative pour amoindrir le volume de la crise est sans effet. Il est vrai de dire que la crise existe aujourd'hui dans le Monde entier et que sa solution est devenue un problème mondial.

Parmi les risques qui menacent la sécurité de la classe laborieuse, le chômage est, sans doute, le plus inévitable et celui qui fait à la fois le plus grand nombre de victimes. Il est impossible aux ouvriers laissés à leurs propres forces de se soustraire à ses conséquences. On se garantit contre la maladie, contre la mort même dans une certaine mesure, par une hygiène appropriée et une vie exempte d'excès. Les chances d'accidents professionnels graves peuvent être notablement réduites par l'adoption de procédés prudents et de dispositifs de sécurité. La vieillesse est envisagée sans crainte par l'ouvrier économe, qui réserve pour ses vieux jours le fruit de ses épargnes. Mais le chômeur involontaire, mis à la rue

par une crise économique, sorte de rupture de l'équilibre physiologique de nos sociétés, ne possède en lui-même aucun moyen de se relever. Il ne lui reste, suivant une expression célèbre, qu'à voler ou à mourir de faim.

En Allemagne, le Reichstag a adopté, en 1884, la loi sur les assurances sociales non sans une grande résistance et surtout grâce à l'intervention énergique du chancelier Bismarck. Cette loi institue les assurances contre la maladie, l'accident du travail, la vieillesse et l'invalidité. On ne s'occupait pas encore du risque chômage. Celui-ci existait pourtant, quoique en petite proportion. Mais, pour l'instant, on laissait le soin de lutter contre le chômage à l'initiative privée.

Avant la guerre, de nombreuses tentatives furent faites pour étendre l'assurance au risque chômage. C'est ainsi qu'en 1895, sous le chancelier Hohenlohe, le ministre du Commerce de l'Etat prussien von Berlepsch demande dans son programme des mesures pour lutter contre le chômage et pour organiser les bureaux de placement. Mais il se heurte à la résistance du Chancelier et donne bientôt sa démission.

Le nombre total des ouvriers salariés et des employés ainsi que de leurs familles était à la fin du XIX^e siècle en Allemagne du tiers de la population totale. Cette proportion est montée au cours des dix premières années du XX^e siècle à la moitié de la population totale, pour se rapprocher avant la guerre du deuxième tiers.

Lorsque l'ouvrier tombe malade, le salaire est remplacé par le secours très faible de la caisse de maladie. Lorsqu'il y a crise de chômage, le salaire, avant la guerre, était souvent remplacé par « zéro ». Et, malheureusement, le chômage n'était pas une exception. Les enquêtes des 14 juin et 2 décembre 1895 nous donnent les chiffres suivants : 28 grandes villes de plus de 100.000 habitants

comptaient 2.333.671 ouvriers de toutes catégories. Le 14 juin, il y avait 78.911 chômeurs involontaires et le 2 décembre, 116.801 sans-travail. Ce chômage frappait les ouvriers des trois catégories : ouvriers qualifiés, ouvriers non qualifiés et surtout les ouvriers à domicile dont le salaire est déjà le plus faible.

Le chômage frappe plus durement les ouvriers à domicile, parce qu'au moment de la régression de la conjoncture, ils perdent plus rapidement leur emploi que les autres ouvriers qui sont maintenus le plus longtemps possible à leur place par égard pour la capitalisation et l'amortissement du capital investi dans les usines et dans les machines.

Néanmoins, même pour un ouvrier qualifié, le chômage peut être assez grave ; ainsi, il résulte du compte rendu de l'association des typographes allemands de 1922 que chaque membre de l'association est frappé de trente et un jours de chômage et de douze jours de maladie par an.

L'ouvrier n'est pas sédentaire ; c'est la grande industrie qui a créé cette masse flottante et bariolée d'hommes pour qui les notions telles que la patrie et le foyer, avec leurs traditions, avec leurs relations entre voisins et parents, sont devenues sans fondement. Les ouvriers de notre époque sont le produit d'une nouvelle organisation du marché du travail, sans racine quelconque dans le passé.

La guerre a détruit la vie économique florissante de l'Allemagne, la misère économique avec ses conséquences démoralisatrices est apparue. En même temps, les salariés, soutenus par leurs syndicats, ont bénéficié du changement du régime politique et ont gagné une grande influence (1).

(1) Cf. Dr v. BERLEPSCH H. : « Sozialpolitische Erfahrungen und Erinnerungen » (Expériences et souvenirs d'Economie sociale). München. — Gladbach 1925.

PREMIÈRE PARTIE

Le chômage depuis l'Armistice jusqu'en 1927

Nous diviserons notre étude sur le chômage en Allemagne et les moyens de le combattre en deux parties : la première partant de l'armistice et allant jusqu'à l'hiver 1926-1927, la seconde ayant son point de départ au commencement de l'année 1927 et se terminant en 1930.

Cette division pourrait sembler arbitraire. Cependant, il y a une raison importante qui milite en sa faveur : c'est la loi de 1927 sur l'assurance-chômage qui a réorganisé et codifié toutes les lois et ordonnances antérieures relatives au chômage.

CHAPITRE PREMIER

Les faits

Les fluctuations de l'emploi en Allemagne sont intéressantes à étudier depuis la fin de la guerre. Ces fluctuations sont plus ou moins grandes, aussi bien dans le temps que dans l'espace, aussi bien selon les professions que d'après les personnes. Dans un seul pays, par exemple, dans les mêmes professions et à la même époque, on retrouve des différences intéressantes et en grand nombre, suivant qu'il s'agisse de l'âge, du sexe, de la capacité ou du rendement des personnes. Mais les chiffres moyens sont d'une valeur relative, sinon douteuse, parce que, d'une part, la plupart des statistiques ne concernent que les sans-travail secourus ou inscrits dans des syndicats et parce que, d'autre part, il sera toujours difficile de donner des chiffres absolus exacts de tous les chômeurs, étant donné qu'un grand nombre d'entre eux échappent aux investigations des bureaux de statistique.

Première section : GÉNÉRALITÉS

Avant la guerre, l'Allemagne comptait une population ouvrière d'environ 21 millions de personnes. « L'Institut de conjoncture allemande » estime que le nombre des personnes qui étaient constamment sans travail, même en période de bonne conjoncture, à

100.000 avant 1913. Ce chiffre augmentait en temps de crise à environ 5 ou 600.000 personnes. Les crises économiques frappaient donc à cette époque environ 4 à 500.000 personnes, tandis qu'en même temps le marché allemand absorbait chaque année une quantité pareille, sinon plus grande, de travailleurs nouveaux. La période d'après-guerre est caractérisée par des oscillations de beaucoup plus véhémentes.

L'inflation de 1923 avait presque fait disparaître le chômage. La stabilisation commença par une augmentation du chômage aggravée encore par l'occupation de la Ruhr. Vers la fin de 1923 et au commencement de 1924, on compte, en chiffres absolus, un million et demi de chômeurs complets secourus, en outre environ un million et demi de chômeurs partiels secourus dans les territoires non occupés, et presque deux millions de chômeurs complets secourus dans les pays occupés. L'économie allemande n'avait jamais connu un chômage aussi violent. A la suite de la reprise des affaires, le nombre des chômeurs descend à environ 200.000 au commencement de l'année 1925, bien que, par rapport à la période d'avant-guerre, il y avait au moins 4 millions de travailleurs allemands en plus. A la fin de l'automne 1925, et sous l'influence des mesures de rationalisation dans l'industrie, une crise violente éclate qui atteint son point culminant au mois de mars 1926, avec environ 2.250.000 chômeurs. En mai et juin 1926, la grève des mineurs en Angleterre exerce une influence favorable sur le marché du travail allemand. Jusqu'au commencement du mois de novembre 1926, le nombre des sans-travail descend à 1.700.000 personnes. En 1927, le nombre des chômeurs monte à 1.840.000 personnes secourues à la fin du mois de janvier. Ce chiffre est inférieur, il est vrai, à celui de la même époque de l'année précédente,

mais néanmoins supérieur de 10 % à la moyenne de l'année 1926 (1).

Dans les sections suivantes, nous indiquerons quelques données statistiques concernant le chômage en Allemagne. Nous parlerons des chômeurs complets et partiels, des chômeurs secourus, du chômage dans quelques branches d'industrie, des migrations, du chômage saisonnier et des faillites.

2^e Section

CHOMEURS COMPLETS ET PARTIELS ET CHOMEURS SECOURUS

De 1918 jusqu'en 1922, les données statistiques sont peu nombreuses. A cette époque, le chômage est encore relativement faible. Ainsi, en 1920, nous comptons une moyenne de 4 chômeurs complets pour 100 syndiqués. En 1921, elle est de 2,6 %. En 1922, elle diminue encore et descend à 0,6 %. En décembre 1922, il y a 2,8 % de chômeurs complets, tandis que le chômage partiel atteint 8,7 %. En 1923, au mois de juin, le chômage complet est de 4,1 % et le chômage partiel de 15,3 %. En décembre 1923, il y a 28,2 % de chômeurs complets et 42 % de chômeurs partiels. Cette augmentation rapide s'explique par les effets de l'inflation. En juin 1924, il y a 10,4 % de chômeurs complets et 19,4 % de chômeurs partiels. En décembre de la même année, l'amélioration sur le marché du travail s'accroît et il n'y a plus que 8,1 % de chômeurs complets et 6,5 % de chômeurs partiels. Au commencement de l'année 1925, la situation du marché du travail s'améliore encore

(1) Cf. ELSAS F. : « Schwankungen in der Arbeitslosenziffer » (Fluctuations de l'emploi). — *Zur Reform der Arbeitslosenversicherung*. — Stuttgart 1929.

et au mois de juin le pourcentage des chômeurs complets et partiels n'est plus que de 3,5 % et de 5,2 % respectivement. Mais, à la fin de l'année 1925, la crise du chômage reprend d'une façon violente et les deux chiffres montent à 19,4 % et à 19,8 %. Dans les six premiers mois de l'année 1926, nous constatons une légère amélioration. Les chômeurs complets se chiffrent à 18,1 % et les chômeurs partiels à 17,2 % pour la moyenne du mois de juin. En décembre 1926, il y a 16,7 % de chômeurs complets et seulement 7,3 % de chômeurs partiels. Le total des ouvriers servant de base à ces pourcentages est d'environ 4.500.000 syndiqués en moyenne.

Quant au nombre des chômeurs secourus, les statistiques ne nous donnent des chiffres qu'à partir de l'année 1924, époque où l'assistance des chômeurs commence à fonctionner normalement. Leur nombre est au mois de juin 1924 de 426.420 et au mois de décembre de la même année de 525.529. En juin 1925, il n'est que de 195.099, tandis qu'au mois de décembre il a augmenté dans des proportions formidables, soit : 1.498.681. En 1926, le nombre des chômeurs secourus augmente encore ; il est de 1.740.754 au mois de juin et de 1.748.597 au mois de décembre (1).

N'oublions pas que les pourcentages relatifs aux chômeurs complets et partiels ne visent que les ouvriers syndiqués, tandis que le chiffre des chômeurs secourus ne comprend que les sans-travail inscrits dans un institution d'assistance-chômage.

(1) Cf. — « *Annuaire statistique international de 1929* ». Tableau 5 (chômage). — Société des Nations, Genève 1930.

3^e Section

LE CHOMAGE DANS QUELQUES BRANCHES D'INDUSTRIE

1^o *Le chômage dans l'industrie charbonnière*

Le nombre des ouvriers des mines de houille était de 624.000 en 1913. De ce nombre, 491.000 étaient occupés dans les limites du territoire de l'Allemagne actuelle. Ce nombre avait diminué jusqu'à 426.000 en 1918 pour reprendre aussitôt après une ascension très rapide — résultant du placement de nombreux démobilisés — qui le portait en 1922 au maximum de 694.000, soit en 4 ans une augmentation de 39 %. Cette augmentation ne devait d'ailleurs pas se maintenir au cours des années suivantes et on enregistre en 1926, par rapport à 1922, une baisse de 26 % qui ramène le nombre des mineurs à 511.000 ; cette baisse est dûe en grande partie aux mesures de rationalisation.

Pour le lignite succédané de la houille, on comptait 59.000 ouvriers en 1913. En 1918, ce chiffre n'avait pas beaucoup varié et se maintenait à 54.000. Mais en 1919, il passait brusquement à 104.000 à la suite de la démobilisation pour atteindre 145.000 en 1921, et pour redescendre ensuite jusqu'à 79.000 en 1927.

L'augmentation rapide des travailleurs pendant les premières années après la guerre s'explique par l'accroissement de l'offre de la main-d'œuvre consécutif à la guerre. De nombreux travailleurs démobilisés et à la recherche d'un emploi, ont été dirigés sur les mines et sur l'agriculture (1).

2^o *Le chômage dans les industries textiles*

Le nombre des personnes attachées en Allemagne aux industries textiles, comme employeurs, employés ou ouvriers, a sensiblement

(1) Cf. page 29, lignes 8 et 9.

augmenté après la guerre. D'après le recensement général de 1925, il dépassait 1.200.000 contre un peu plus de 1.000.000 en 1907 ; ces chiffres sont ramenés aux frontières actuelles. Le nombre des ouvriers était passé, durant la même période, de 846.000 à 948.000, soit un accroissement de 12 %, et le nombre des employés de 77.000 à 125.000, soit une augmentation de 62 %. D'après le rapport des inspecteurs de fabriques, le nombre des ouvriers et des employés dans les industries textiles était tombé de 1.059.000 en 1925 à 935.000 en 1926, pour remonter ensuite à 1.131.000 en 1927. Cet accroissement général est imputable, pour une part, au développement de l'industrie de la soie artificielle, qui venait à peine de naître en 1907, et qui, réunie à celle de la soie naturelle, occupait 78.000 personnes en 1925.

Le déclin des industries textiles situées sur le territoire actuel de l'Allemagne peut être attribué en partie au moins à la perte de marchés étrangers. On ne peut exactement mesurer l'étendue de cette perte, puisqu'il n'y a pas de chiffre distinct pour le commerce d'avant-guerre de l'Alsace-Lorraine, où existent des centres textiles importants. On peut cependant noter que l'exportation totale de produits finis dans l'industrie cotonnière est tombée d'une moyenne annuelle de 40.000 tonnes métriques de 1909 à 1913, à 20.000 tonnes métriques en 1926, alors que les exportations de fils et de tissus de coton passaient, au cours de la même période, de 22.000 à 15.000 et de 29.000 à 19.000 tonnes métriques respectivement.

Bien que la production, comparée à ce qu'elle était au cours des années d'avant-guerre, ait diminué, le nombre des travailleurs attachés aux industries textiles s'est accru, comme nous l'avons vu plus haut. La raison de ces développements contradictoires n'est pas très claire. L'afflux des femmes pendant les années de guerre semble sans doute constituer l'explication partielle. Les industries

textiles ont toujours employé une forte proportion de femmes, et il était naturel que les femmes, obligées en plus grand nombre qu'auparavant de gagner leur vie, se dirigeassent de ce côté. En fait, elles constituaient 54 % de l'effectif ouvrier en 1907 et 59 % en 1925.

Produisant moins qu'autrefois, alors que les effectifs ouvriers étaient au contraire plus importants qu'avant la guerre, il n'est pas surprenant que l'industrie textile connaisse un pourcentage plus élevé de chômeurs.

De 1910 à 1913, le pourcentage moyen des chômeurs complets parmi les membres des syndicats du textile n'était que de 1,02 %. Pour la période de 1919 à 1926, cette moyenne s'élève à 6 %. Elle est de 8,4 % en 1919, de 6,7 % en 1920, de 2,4 % en 1921, de 0,8 % en 1922, de 6,5 % en 1923, de 5,7 % en 1924, de 3,1 % en 1925 et de 14,6 % en 1926.

Mais le chômage complet compte peu dans les industries textiles à côté du chômage partiel. Malheureusement, celui-ci est difficile à mesurer, et les statistiques qui l'enregistrent ne remontent qu'en 1921. De 1921 à 1926, on comptait une proportion moyenne de 22,4 chômeurs partiels pour 100 syndiqués. Les moyennes annuelles correspondantes étaient de 10,7 % en 1921, de 5,3 % en 1922, de 45,6 % en 1923, de 20 % en 1924, de 14,7 % en 1925 et de 38,3 % en 1926. La signification de ces chiffres reste imprécise, parce qu'ils confondent dans une même mesure le chômage de quelques heures et celui de quelques jours par semaine. Toujours est-il que les travailleurs du textile ont eu à souffrir d'une façon durable tant du chômage partiel que du chômage complet.

L'Allemagne possède également une industrie de la laine, établie de longue date. La production se développait sensiblement avant la guerre. Mais, depuis la fin de la guerre, l'industrie alle-

mande a été affaiblie, spécialement dans la branche de la laine peignée, à la suite du retour de l'Alsace à la France. Elle a également souffert de la désorganisation économique et de la perte de clientèle, surtout sur les marchés exportation (1).

4^e Section : LE CHOMAGE ET LES MIGRATIONS

En Allemagne, l'émigration a atteint son maximum en 1923, et par la suite s'est maintenue à un chiffre à peu près constant. Par contre, pendant cette même période, le chômage en Allemagne a subi des variations très fortes.

Le total des émigrants était de 8.457 en 1920, alors que le pourcentage des chômeurs était de 3,8 %. En 1921, nous comptons 22.681 émigrants et 2,8 % de chômeurs. En 1922, les émigrants se chiffrent à 36.470 et les chômeurs à 1,5 %. En 1923, le nombre des émigrants monte brusquement à 115.088 et le pourcentage de chômeurs à 10,5 %. Il convient de noter que le total de l'émigration allemande en 1923 avait atteint un niveau exceptionnel, car en 1922 le total des émigrants partis de l'Allemagne était, comme nous l'avons vu, de beaucoup inférieur. Cette augmentation subite s'explique par les conditions économiques défavorables qui existaient en Allemagne à ce moment et, bien que, d'une façon générale, les conditions qui prévalent dans les pays d'immigration aient sur les migrations plus d'influence que celles qui existent dans les pays d'émigration, les bouleversements par lesquels l'économie allemande a passé à cette époque ont été si violents qu'ils ne pouvaient pas ne pas influencer sur le courant d'émigration. En 1924, le total des émigrants est de 58.328 et celui des chômeurs de 13,1 %. En 1925, il y a 62.154 émigrants et 6,8 % de chômeurs. En

(1) Cf. : « Le Problème du Chômage ». Bureau international du Travail. — Genève 1929.

1926 enfin, nous comptons 65.000 émigrants et 18 % de chômeurs (1).

La mauvaise situation économique de l'Allemagne, qui fut particulièrement âpre en 1923, avait provoqué une émigration considérable vers l'Amérique du Sud surtout. Parmi les émigrants se trouvaient non seulement des agriculteurs, mais surtout des commerçants, des techniciens, des professeurs, d'anciens officiers et des musiciens. Tous y allaient avec l'idée de gagner beaucoup d'argent. La plus grande partie de ces émigrants est devenue peu à peu la proie de la misère. Très nombreux étaient ceux qui n'avaient aucune notion de l'espagnol et qui arrivaient sans argent. Au bout de quelques jours de leur séjour, ils vendaient leurs meilleurs habits pour un morceau de pain, afin de pouvoir vivre de nouveau quelque temps. Beaucoup retournèrent en Europe au bout de quelques semaines, plus pauvres qu'ils n'étaient partis. Presque toujours, on exigeait des techniciens la connaissance de plusieurs langues; lorsque de tels immigrants ne trouvaient pas d'emploi, ils se trouvèrent bientôt dans le dénuement le plus complet. D'aucuns étaient contraints au vol et à la mendicité et, pour finir, furent rapatriés de force en Europe. C'est ainsi qu'en 1925, 32.596 personnes furent rapatriées en Allemagne et en 1926, nous comptons 29.659 rapatriés. D'autres, qui étaient restés, s'embauchaient comme travailleurs agricoles, mais à ce métier auquel ils n'étaient pas accoutumés, ils ont perdu souvent leur santé. En outre, à ces travaux, ils gagnaient juste ce qu'il leur fallait pour vivre et étaient très souvent exploités par leurs employeurs (2).

(1) Cf. : « Le Problème du Chômage ». Bureau international du Travail. — Genève 1929.

(2) Cf. : « *Neue Züricher Zeitung* » (Dernières Nouvelles de Zurich) du 30 août 1923.

Pour conclure, donnons quelques chiffres sur la profession des émigrants allemands. Nous savons que la grande masse des chômeurs allemands est constituée par les travailleurs industriels. Dans certaines régions, on constate même un manque de main-d'œuvre agricole. C'est le cas en particulier des districts de l'Allemagne orientale où l'on pratique la culture de la betterave sucrière et où, chaque année, des ouvriers polonais sont introduits pour des travaux saisonniers. Sur le total des émigrants allemands en 1925, 12.875 se sont fait porter comme agriculteurs, 19.242 comme travailleurs d'industrie, 8.873 comme employés dans le commerce ou dans les transports, le reste appartenant aux professions administratives et autres. En 1926, les chiffres correspondants ont été : 13.380, 22.403 et 10.806. Il résulte de ces chiffres que, malgré le déficit de la main-d'œuvre dont souffre l'agriculture allemande, le nombre des émigrants agricoles est considérable et tend même à augmenter légèrement.

Un autre fait curieux caractérise l'émigration allemande : c'est le danger de l'émigration de la main-d'œuvre qualifiée. En 1924, à la requête du Ministre fédéral de l'Economie, une enquête a été conduite par une Assemblée de la « Chambre Centrale allemande des métiers industriels et de l'artisanat ». Le danger de l'émigration des travailleurs qualifiés, du point de vue de la concurrence étrangère, paraissait en effet surtout à craindre pour certains métiers et certaines catégories d'artisans. D'après la réponse de la Chambre Centrale, les principaux métiers affectés par l'émigration des ouvriers qualifiés étaient ceux du bâtiment (particulièrement les briquetiers et les charpentiers), de la métallurgie (spécialement les ouvriers travaillant aux installations électriques, les mécaniciens et les serruriers qualifiés) et la verrerie.

5^e Section : LE CHOMAGE SAISONNIER

Le chômage saisonnier dépend de conditions climatériques, géographiques, techniques et économiques propres aux diverses branches d'industrie et aux divers groupes de professions. En Allemagne, l'ensemble du marché du travail ne présente que des fluctuations saisonnières peu accentuées. Il en est de même en Angleterre et aux Etats-Unis. Par contre, dans les pays tels que le Danemark, la Hollande, la Suède, le chômage saisonnier est plus important.

Nous ne pouvons donc donner sur l'Allemagne, où le chômage saisonnier est peu important, que quelques indications générales, étant donné la difficulté de se procurer des chiffres exacts à ce sujet et l'incertitude planant sur la durée des dépressions saisonnières qui peuvent varier suivant les années.

Quant au maximum moyen des fluctuations saisonnières, les groupes du bâtiment, des journaliers, de l'industrie textile et de l'agriculture viennent en tête. Par contre, ce sont les employés de commerce qui enregistrent le minimum moyen.

Dans l'agriculture, c'est au mois de janvier ou en février que le chômage saisonnier atteint son maximum, alors qu'il faut situer le minimum au mois de juin ou dès la fin de mai. Un fort chômage saisonnier se fait ensuite sentir régulièrement en août après la récolte ; il ne dure généralement qu'un mois, mais son intensité est parfois beaucoup plus grande qu'en janvier. Cependant, d'une façon générale, on constate ordinairement un rythme saisonnier très régulier.

L'industrie minière comporte également un chômage saisonnier distinct qui atteint son maximum en mars ou avril et son minimum d'août à octobre.

Dans la métallurgie et la mécanique, les variations saisonnières sont assez régulières de sorte que les amplitudes sont peu marquées. Le chômage saisonnier le plus intense se produit en mars, alors que les besoins de main-d'œuvre atteignent leur maximum en août. On attribue souvent, et avec assez de vraisemblance, l'influence des saisons sur ce groupe de professions à la présence de catégories d'ouvriers appartenant à l'industrie du bâtiment (exemple : les serruriers, les appareilleurs, etc.).

Pour l'industrie textile, la période la plus défavorable va de février à avril et la plus favorable d'août à octobre. Dans l'industrie de l'habillement, le rythme saisonnier est très net et s'accuse surtout de février à mars.

Dans l'industrie du bâtiment, les fluctuations saisonnières sont évidemment très marquées. La courbe du chômage atteint d'abord son point culminant en mars ou en avril, suivant que les conditions atmosphériques ont avancé ou retardé le début des travaux en automne. Le chômage saisonnier décroît ensuite très rapidement, et, de l'été jusqu'à l'automne, les conditions sont très stables. Puis, en novembre et décembre, l'hiver retardant le progrès des travaux, la demande d'emploi augmente de plus en plus.

Dans le groupe des « autres professions » qui comprend les mécaniciens, les chauffeurs, les conducteurs d'automobiles, les ouvriers non qualifiés, les garçons de bureaux, les livreurs, les surveillants, etc., la courbe du chômage saisonnier monte légèrement en hiver et baisse en été et en automne.

Quant au commerce, il ne subit pas d'influence saisonnière distincte. C'est seulement en été que l'on observe un léger infléchissement de la courbe de chômage, auquel on peut attribuer un caractère saisonnier. Par contre, les journaliers et ouvriers auxiliaires sont très exposés au chômage saisonnier et dans la même me-

sure que les ouvriers du bâtiment. Cette constatation est facile à expliquer, puisque la plupart d'entre eux travaillent dans le bâtiment.

Très expressive et tout à fait caractéristique est la courbe relative au personnel domestique. En février et mars, le chômage atteint un maximum, puis il décroît rapidement pour tomber à son minimum en juillet ; il monte ensuite pour atteindre un second maximum en novembre, puis il décroît à nouveau et atteint un second minimum en janvier. On a en effet l'habitude d'engager les domestiques à partir de janvier ; d'autre part, l'intensification du chômage en octobre et en novembre correspond à l'achèvement des travaux agricoles.

Les professions libérales n'accusent pas de variations saisonnières régulières ; de même l'industrie du verre.

D'une façon générale, on peut dire que pour les groupes professionnels soumis nettement à des fluctuations saisonnières, l'époque la plus défavorable est celle des mois d'hiver et la plus favorable celle des mois d'été. Des exceptions, comme celles du groupe des gens de maisons, sont minimales. Ajoutons pour finir qu'il ne faut pas oublier qu'il s'agit ici non pas d'industries, mais de groupes formés d'après la nature des professions (1).

Pour terminer notre étude sur les variations numériques du chômage, il sera intéressant de rapprocher brièvement le chômage et les faillites.

La moyenne mensuelle des faillites en Allemagne était de 110 en 1920, pour monter à 256 en 1921. Elle descend ensuite à 82 en 1922 et à 23 en 1923. Le chômage, pendant la même période, tendait éga-

(1) Cf. : Dr JANKO J. — « Les fluctuations saisonnières du chômage en relation avec quelques autres phénomènes économiques et sociaux. » *Revue internationale du Travail*. — Genève, août 1927.

lement, comme nous l'avons déjà vu, à diminuer, étant donné la dépréciation du Mark qui stimulait la production et la vente.

A la suite de l'inflation et de la crise de stabilisation qui s'en suivit, le nombre des faillites augmenta d'une façon formidable. En 1924, la moyenne mensuelle des faillites est de 516, elle monte sans cesse pour atteindre 948 en 1925 et 1.003 en 1926. Cet accroissement considérable des faillites résulte d'une crise d'assainissement et des restrictions de crédit dont le but était d'éliminer les entreprises malsaines qui avaient pu se former au moment de l'inflation.

CHAPITRE II

Les causes du chômage

Première Section : GÉNÉRALITÉS

Les crises du marché du travail que l'Allemagne a traversées depuis 1914 ne sont pas comparables à celles de l'époque d'avant-guerre. Elles sont les conséquences des graves perturbations économiques résultant de plusieurs facteurs. Pendant la guerre, il fallait adapter l'industrie aux besoins de la guerre. Après la guerre, une réadaptation de l'industrie à la vie économique normale s'imposait. En outre, la révolution, le paiement des réparations, l'occupation de la Ruhr, les traités, l'inflation, la création du Rentenmark et du Reichsmark ensuite et enfin la reprise de la lutte contre la concurrence mondiale ébranlaient fortement la structure économique allemande. Les fluctuations d'emploi, telles qu'elles résultent ordinairement des événements de la nature, de la saison, de la mode, des modifications techniques ou d'une surproduction temporaire, disparaissaient derrière les perturbations formidables qui ont touché le marché du travail allemand, depuis la fin de la guerre surtout.

Aux premiers temps après la guerre, la vie économique allemande était caractérisée dans son ensemble par une crise très aigüe. A la démobilisation rapide et à la réadaptation de l'industrie à l'économie de paix s'ajoutait la disparition du service militaire obligatoire, ce qui amenait une très forte diminution de l'armée,

laquelle comptait environ 940.000 soldats avant la guerre. Il faut y ajouter la crise dans la marine marchande allemande qui, en 1913, occupait encore 77.000 personnes, le retour de nombreux Allemands ayant vécu à l'étranger ou aux colonies et les gens qui quittaient les pays occupés, ce qui représente environ 800.000 personnes. Il y avait donc un total d'environ 1.750.000 personnes qui augmentaient l'offre sur le marché du travail.

La situation instable, créée par les coups de force successifs, augmentait la difficulté de la transformation de la structure économique. Fin février 1919, 1.100.000 chômeurs étaient déjà assistés. Lorsque, à la suite de la dépréciation continue du Mark, l'étranger acheta des marchandises allemandes, le nombre des sans-travail descendit à 400.000 à la fin de l'année 1919 et à 270.000 le 1^{er} juin 1920. Par la suite, le chômage s'accrut, parce que l'inflation entraînait un appauvrissement de certaines classes à l'intérieur. Il en résulta une nouvelle augmentation de l'offre de la main-d'œuvre qui comprenait, entr'autres, des jeunes filles des classes moyennes et des petits rentiers, contraints par la situation nouvelle de travailler pour gagner leur vie. De plus, des personnes affaiblies dans leur capacité de travail, telles que les mutilés de guerre et des gens sous-alimentés, offraient leurs services et constituaient une nouvelle charge pour le marché du travail.

Il faut signaler également qu'à la suite de la guerre, l'Allemagne a perdu sa clientèle sur les marchés d'exportation. L'étranger fabrique maintenant lui-même ce qu'il avait acheté à l'Allemagne auparavant, ou bien il est fourni par d'autres pays que l'Allemagne (1).

(1) Cf. : Dr WUNDERLICH F. — « Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Deutschland seit Beendigung des Krieges. » (La lutte contre le chômage en Allemagne depuis la guerre). — *Schriften der Gesellschaft für soziale Reform*, Heft 75 Jena 1925.

Après l'inflation de 1923, la restauration du Mark a provoqué une crise de stabilisation qui fut accentuée par la rationalisation de la vie économique et qui dure aujourd'hui encore. La grève des mineurs anglais en 1926 fut un événement unique et imprévu, par lequel la vie économique allemande fut influencée favorablement pendant quelques mois.

Des causes que nous venons d'énumérer et qui ont bouleversé la vie économique allemande et qui, par là, ont influé sur le chômage, les plus intéressantes à étudier sont l'inflation, la stabilisation et la rationalisation.

2^e Section : L'INFLATION ALLEMANDE ET LE CHOMAGE

Le niveau général des prix est la résultante d'un certain équilibre entre l'ensemble des biens offerts sur le marché à un certain moment et l'ensemble des moyens de paiement disponibles sur le même marché au dit moment. Si le niveau général des prix hausse, cela signifie que, dans le développement simultané des biens et des instruments de paiement, ces derniers se sont, pour une raison quelconque, accrus plus vite que les premiers. Cet accroissement plus rapide peut provenir par exemple, d'une inflation des signes monétaires, ou encore d'une inflation de crédit, ou encore d'un perfectionnement — pour suivre la mode, disons d'une « rationalisation » — de l'organisation bancaire grâce à quoi les moyens de paiement circulent plus rapidement. Quelle que soit la cause de la surabondance des moyens de paiement, il est logique de penser qu'elle constitue un stimulant, peut-être artificiel ou momentané, mais un stimulant tout de même de l'activité économique. C'est une première raison pour qu'en période de hausse du niveau général des prix, le chômage ait une certaine tendance à se réduire.

Inversement, la baisse du niveau général des prix implique un

resserrement relatif des instruments de paiement par rapport aux biens offerts sur le marché, et il est logique de présumer qu'il en résulte un ralentissement des affaires et, par conséquent, un développement du chômage.

Les alternatives d'expansion et de contraction du système des moyens de paiement relativement aux biens offerts sur le marché sont donc une cause quasi-mécanique d'accélération et de ralentissement alternés des affaires et, par contre-coup, d'augmentation et de restriction des possibilités d'emploi offertes aux travailleurs.

A cette influence d'ordre mécanique s'en ajoute une autre d'ordre psychologique et spéculative. La hausse des prix, par laquelle se traduit l'expansion excessive des moyens de paiement, stimule le demandeur des produits à précipiter ses achats pour profiter de prix moins élevés. La baisse des prix encourage, au contraire, le demandeur à retarder ses achats dans le même désir de profiter plus tard de meilleures conditions.

Il va de soi que les tendances ainsi déterminées sur le marché du travail par les mouvements du niveau général des prix peuvent être contrariées par l'influence d'autres facteurs extrêmement nombreux agissant simultanément sur l'activité générale des affaires.

Avec l'armistice et la révolution de 1918, une nouvelle période de décadence économique commença en Allemagne. Comme nous l'avons dit plus haut, de nombreux facteurs agissaient ensemble pour rendre menaçante la crise du chômage qui s'accroissait jusqu'en avril 1919. Ces facteurs du chômage étaient : l'annulation des commandes de guerre, qui obligeait les entreprises de fermer leurs portes ou de se transformer. Les armées revenaient de tous les coins du monde, les anciens combattants cherchaient des emplois dans le commerce ou dans l'industrie, des réfugiés en grand nombre, environ un million de personnes venant de l'Etranger et

des pays frontières, augmentaient le nombre des travailleurs. En même temps, les grands obstacles au développement économique issus de la guerre persistaient ; la marine marchande était anéantie et on comptait 400.000 mutilés de guerre. A la même époque, les grandes transformations provoquées par la production d'après-guerre se faisaient sentir. L'industrie minière et l'agriculture avaient un grand besoin de la main-d'œuvre masculine. C'est ainsi que 275.000 personnes furent placées dans l'industrie minière et 100.000 dans l'agriculture.

Néanmoins, vers la fin de février 1919, le chômage atteignit son plus haut degré. Un million cent mille personnes, comme nous l'avons déjà dit plus haut, furent assistées par les secours de chômage ; nous devons ajouter que de nombreux sans-travail ne bénéficiaient pas de cette assistance. Comme d'habitude, le chômage était surtout violent dans certaines régions, telles que la Saxe, les villes de Hamburg et de Berlin.

Par la suite, on constate une lente amélioration. A partir du mois d'avril 1919, le chômage diminua chaque mois. C'est à ce moment que l'inflation commençait à se faire sentir. Les demandes de marchandises de toutes sortes qui, depuis longtemps, n'avaient pu être satisfaites, étaient devenues si grandes que, malgré les prix élevés et les grands sacrifices qui en résultaient, il fallait y remédier dans une certaine mesure. La situation défavorable des changes, la dépréciation de la monnaie allemande, les prix très bas à l'intérieur du pays et, ce que les Allemands appelaient la « liquidation générale allemande » (deutscher Ausverkauf) ou « le dumping par l'inflation », encourageaient la production allemande et diminuaient par conséquent le nombre des chômeurs. Au printemps 1920, on pouvait dire que la situation du marché du travail était à

peu près normale. Remarquons pourtant que le chômage, en tant que problème mondial, n'a pas cessé d'augmenter (1).

A partir du mois de juillet 1920, nous assistons à une nouvelle phase. La disette énorme de marchandises diminuait peu à peu, les prix à l'intérieur et à l'extérieur s'équilibrent à peu près, mais l'augmentation croissante des moyens de paiement continuait à être un obstacle à l'importation régulière de matières premières ; le traité de paix, les sanctions, le commencement du paiement des réparations et surtout les impôts énormes empêchaient l'assainissement.

A partir de juillet et surtout d'octobre 1920, la crise, qui devient mondiale, s'aggrave. En Allemagne, elle se faisait surtout sentir sous forme de chômage partiel, c'est-à-dire, les entreprises industrielles, ne recevant plus assez de commandes pour produire normalement, étaient obligées de diminuer la durée du travail de leurs ouvriers et il arrivait que des usines fermaient leurs portes pendant un ou même plusieurs jours de la semaine, suivant les besoins de la production. Le niveau des prix continue à s'élever et le chômage, en apparence, diminue. Nous disons, en apparence, parce que, si le chômage complet diminue, il n'en est pas ainsi du chômage partiel dont nous venons de parler, et qui augmente sans cesse. En 1922, les prix continuent à hausser en Allemagne, le chômage complet diminue, mais le chômage partiel se maintient.

Nous arrivons à l'année 1923 qui fut caractérisée par l'écroulement du système monétaire allemand. Dans quelques pays, tels que la Belgique, la France, l'Italie, la Pologne et la Suisse, les prix augmentent, tandis que le chômage est en sensible diminu-

(1) Cf. : KUMPMANN K. — « Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung » (Chômage et Assurance-Chômage.) — *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. — 4. Auflage. — Fischer, Jena 1923.

tion. En Allemagne où il y a également hausse des prix, il n'en est pourtant pas de même. La hausse des prix y est tellement violente qu'elle signifie l'évanouissement de tout pouvoir d'achat de la monnaie, autrement dit, une économie sans monnaie, et où il n'est pas étonnant que l'industrie soit paralysée et réduite au chômage. En effet, vers la fin de l'année 1923, l'inflation prend une allure si vertigineuse qu'elle entraîne une désorganisation complète de l'économie ; la surabondance excessive de monnaie de papier aboutit à une situation analogue à l'absence totale de monnaie réelle, et, naturellement, le chômage augmente rapidement.

3^e Section : LA STABILISATION MONÉTAIRE

De la guerre et de l'inflation est résulté pour l'Allemagne un anéantissement complet des capitaux et de l'épargne. En 1924, la stabilisation du système monétaire a lieu. La vie économique redevient assez normale et la production reprend lentement. Cela s'explique par le fait que l'étranger, grâce à l'offre de son crédit, met à la disposition du marché allemand des sommes énormes variant entre deux milliards et demi et trois milliards de Marks par an.

Cette période est caractérisée par un resserrement du niveau général des prix. Les moyens de paiement sont rares et le chômage augmente.

En 1924, la courbe des prix redescend des hauteurs inaccessibles où l'avait amenée l'inflation. Ce rétablissement du système monétaire implique une grande restriction des moyens de paiement qu'accompagne une nouvelle augmentation du chômage. Au commencement de 1925, nous assistons à une augmentation des prix et le chômage diminue. La première moitié de l'année 1925 s'est présentée favorablement, mais à partir de juin 1925, le chô-

mage se remet à augmenter pour atteindre dans les derniers mois des proportions redoutables. C'est ainsi qu'en juin 1925, le nombre absolu des chômeurs secourus est de 195.099, tandis qu'au mois de décembre de la même année, il est de 1.498.000, ce qui nous montre l'écart formidable. Nous pouvons dire que le petit nombre de chômeurs, au début de 1925, était une accalmie avant la crise proprement dite de stabilisation. En effet, les emprunts étrangers de deux et demi à trois milliards de Marks par an avaient permis d'embaucher 750.000 à 1.000.000 de chômeurs par an.

Mais c'est à partir de l'automne 1925 que commence la crise de stabilisation proprement dite, accentuée encore par la rationalisation de l'industrie dont les conséquences se font encore sentir aujourd'hui.

L'examen des symptômes généraux de l'économie allemande, à la fin de l'année 1925, ne permet pas d'attribuer la crise à des difficultés de commerce extérieur. La valeur des exportations s'est même élevée en 1925. D'ailleurs, les exportations allemandes se trouvaient relativement favorisées par sa position très avantageuse tout au bas de l'échelle des prix-or en 1924 et 1925. Quant au marché intérieur, il ne semble pas non plus avoir fait défaut. L'indice des salaires réels a augmenté ; si l'on tient compte d'ailleurs qu'un grand nombre de chômeurs sont secourus, on voit que le pouvoir d'achat massif des travailleurs industriels ainsi que des populations agricoles, loin de diminuer, a dû s'accroître en 1925.

L'augmentation si forte du chômage à la fin de 1925 en Allemagne ne résulte donc pas, envisagée dans son ensemble, d'une crise de débouchés extérieurs ou intérieurs. Notre examen confirme l'opinion courante qu'il s'agit ici d'une crise de crédit, d'une crise de capitaux, que beaucoup qualifient de « crise d'assainissement ». Pendant la période de l'inflation la fuite devant le Mark,

l'obligation impérieuse où se trouvait chacun de convertir instantanément la monnaie reçue en valeur matérielle, avaient créé une demande colossale de produits et une immobilisation excessive du capital disponible dans l'outillage industriel. Il devait en résulter une pénurie de capital circulant, qui, palliée tout d'abord par l'afflux de capitaux étrangers (environ trois milliards de Marks par an), s'est fait sentir d'une façon aigüe vers la fin de 1925. La production doit donc à ce moment se ralentir et on liquide les stocks, sans doute considérables. D'où la chute des prix de gros entraînant l'inévitable ralentissement de l'esprit d'entreprise et le développement du chômage.

Les faillites se multiplient : 914 en septembre, 1.164 en octobre, 1.343 en novembre, 1.660 en décembre 1925, et 2.092 en janvier 1926. Assainissement, avaient déclaré les banquiers allemands réunis en Congrès à Berlin en septembre 1925 où M. Wassermann de la « Deutsche Bank » exposait : « l'élimination de certaines entreprises est indispensable pour l'assainissement de notre économie et ce serait méconnaître notre devoir de banquiers que de vouloir retarder ce processus », cependant que M. Schacht, Président de la « Reichsbank », constatait de son côté que la plupart des entreprises frappées avaient été créées postérieurement à 1919, c'est-à-dire qu'elles étaient probablement des entreprises non viables dans une économie normale (1).

La politique de crédit de la Reichsbank est, on le sait, une politique de contingentement et de sélection. Les crédits disponibles jusqu'à la limite fixée sont réservés aux entreprises jugées saines ; on favorise ainsi le processus d'élimination, cependant que pour

(1) Cf. : Fuss H. — « L'évolution du chômage en 1925 ». — *Revue internationale du Travail*. — Genève, août 1926.

aider à la reprise des affaires saines, on a abaissé le taux de l'es-compte de 9 % à 8 % en janvier et à 7 % en mars 1926.

Nous arrivons à l'année 1926. Une baisse du niveau général des prix de 8,1 % en 18 mois, c'est-à-dire, de janvier 1925 à juin 1926, fait passer le nombre des chômeurs secourus de 592.000 (à une époque où le chômage saisonnier est le plus intense) à 1.741.000 (à une époque où le chômage saisonnier est le moins intense).

En 1927, le niveau général des prix augmente de 4,5 % jusqu'en août 1927. Il s'en suit une diminution du chômage qui n'est plus que de 404.000 personnes à la même époque.

Nous avons donc vu dans cette étude que la politique des crédits est un facteur considérable des alternatives d'accélération et de ralentissement de la crise économique et, par conséquent, une cause importante des crises récurrentes de chômage.

4^e Section : LA RATIONALISATION

Nous arrivons à un autre facteur qui, malgré les apparences, a influé sur le chiffre des chômeurs en Allemagne. Avant d'expliquer comment a fonctionné la rationalisation en Allemagne, nous en donnerons quelques idées générales.

Les mesures de rationalisation sont nombreuses. On entend d'abord par rationalisation, les perfectionnements apportés au machinisme. Ces perfectionnements sont une menace d'emploi pour un certain nombre d'ouvriers. Normalement, cette menace n'est pas grave, car l'introduction de nouvelles machines ne se fait que peu à peu. Cependant, l'Allemagne, affaiblie par la guerre et ses conséquences économiques, a procédé à ces perfectionnements à une époque défavorable, ce qui a aggravé la crise du chômage.

En second lieu, il existe la rationalisation du travail humain dont le but est d'augmenter le rendement des entreprises indus-

rielles ou commerciales. Cette forme de rationalisation est généralement connue sous le nom de « taylorisme ».

En troisième lieu, il y a la rationalisation de l'usine proprement dite. Ici, il faut distinguer entre rationalisation économique et rationalisation technique. La rationalisation économique tend à une meilleure adaptation aux besoins du marché, ce qui n'est pas une cause de chômage. C'est un effort d'organisation interne pour assurer, après élimination d'un superflu éventuel, un maximum de stabilité d'emploi aux travailleurs. Nous pouvons donc dire qu'il s'agit ici d'une mesure qui, en temps normal, est plutôt dirigée contre le chômage. La rationalisation technique a pour but d'améliorer l'architecture industrielle et mécanique, de perfectionner l'hygiène, le confort et la sécurité.

Enfin et en quatrième lieu, nous trouvons la rationalisation des industries proprement dites. C'est une collaboration économique entre les industries qui aboutit à des ententes industrielles, comme les cartels par exemple. La concurrence dans la production est, entr'autres, une des causes importantes du chômage dont souffre l'économie. L'objet de la concurrence étant pour chaque entreprise d'agrandir sa clientèle aux dépens des entreprises voisines, son résultat est d'entretenir l'instabilité du personnel. Certaines entreprises périssent dans la concurrence et les autres prospèrent. Si les premières mettent en chômage les travailleurs qu'elles sont obligées de congédier, les autres, il est vrai, les rebauchent, mais ce n'est jamais sans quelque perte de temps, sans quelque interruption du travail, d'où, pour une part, le résidu de chômage permanent que l'on constate même aux époques de très grande activité industrielle. En somme, l'entente industrielle tend à atténuer ce facteur du chômage qu'est la concurrence.

Quelle qu'ait pu être l'influence des mesures de rationalisation,

il semble difficile, au premier abord, d'établir une corrélation générale entre leurs répercussions et les fluctuations de l'emploi. En effet, les mesures de rationalisation, si elles sont facteur de chômage, elles ne le sont que d'une façon mitigée.

En Allemagne, il n'a pas été question de rationalisation avant 1924, puisqu'en 1923, toute l'économie était en plein désordre à cause de l'inflation. Dès 1924, avec la stabilisation monétaire, commence un processus, quasi spontané, d'élimination d'un grand nombre d'entreprises économiquement malsaines, qui n'avaient pu se constituer ou se développer qu'à la faveur de l'inflation et dont on enregistre la faillite en nombre croissant. Le nombre mensuel moyen des faillites, qui était de 23 en 1923, s'élève à 516 en 1924 et à 948 en 1925. Cependant le nombre des chômeurs diminue considérablement ; les chômeurs secourus par l'Etat, au nombre de 1.500.000 en décembre 1923 — résultat de l'inflation et de l'absence de monnaie réelle — ne sont plus que de 195.000 en 1925 — résultat des emprunts étrangers multiples qui finançaient la rationalisation et qui, par conséquent, procuraient du travail et du pain à environ 1.000.000 d'ouvriers. Entre les deux mêmes dates, la proportion de chômeurs complets parmi les travailleurs syndiqués tombe de 28,2 % à 3,5 % et la proportion des chômeurs partiels de 42 % à 5,2 %.

Pendant le deuxième semestre 1925, les faillites continuent d'ailleurs à se multiplier. En janvier 1926, on en compte plus de 2.000 et la moyenne mensuelle est de plus de 1.500 pendant le premier semestre de la même année. Ces faillites sont la conséquence de la politique délibérée de restriction de crédits, ne s'appliquant pas indistinctement à toutes les entreprises, mais poursuivant l'élimination du résidu d'entreprises malsaines qui continuaient de survivre à l'inflation. Plus tard, le nombre des faillites

diminue, tout en restant à la moyenne élevée de 509 par mois pendant le second semestre de 1926 et de 472 en 1927. On sait, d'ailleurs, que, durant toute cette période, la rationalisation de l'industrie en Allemagne a été activement poursuivie. Cependant, cette fois le processus de rationalisation s'accompagne d'un fort développement de chômage. Les chiffres donnés plus haut pour le mois de juin 1925 s'élèvent de nouveau, en janvier 1926, à deux millions de chômeurs secourus, à un pourcentage syndical de 22,6 % de chômeurs complets et à la même proportion de chômeurs partiels. Le chômage reste élevé pendant toute l'année 1926 ; en janvier 1927, on compte encore 1.800.000 chômeurs secourus et une proportion de 16,5 chômeurs complets sur 100 travailleurs syndiqués ; toutefois, la proportion des chômeurs partiels n'est plus que de 6,6 %. Enfin, en 1927, on enregistre une diminution considérable du chômage sur toute la ligne, sauf à la fin de l'année une recrudescence assez vive, attribuée pour la plus grande part à des influences de climat.

En résumé, le processus de rationalisation observé en Allemagne pendant quatre années s'accompagne pendant les dix-huit premiers mois d'une considérable diminution de chômage, pendant les dix-huit mois suivants d'un chômage élevé et, pendant la dernière année, d'une nouvelle diminution considérable de chômage. Dans ces conditions, il semble difficile d'admettre qu'il y ait eu une corrélation générale entre les deux phénomènes. Si l'on se rappelle, par contre, les constatations sur la correspondance entre les fluctuations du chômage et celle du niveau général des prix, nous pouvons affirmer que les relations qui ont existé en Allemagne au cours des années 1924 à 1926 entre les moyens de paiement disponibles et les biens offerts sur le marché, relations qui se traduisent dans le niveau général des prix, ont exercé sur le marché

du travail l'influence la plus déterminante. Ceci ne veut pas dire que les mesures de rationalisation n'ont pas eu également une influence assez considérable (1).

En effet, en Allemagne, la rationalisation fut favorisée par les subventions de l'étranger, et les industriels allemands, à l'exemple des Etats-Unis, voulaient instituer une politique de « prosperity ». Disons brièvement en quoi consiste cette politique : grâce au machinisme et à l'organisation scientifique du travail, le taux du rendement du travail ouvrier est augmenté. Donc, possibilité d'augmenter la production, sans augmentation des prix de production. D'autre part, cette rationalisation permet d'appliquer des salaires plus élevés ; il en résulte que le pouvoir de consommation s'accroît et permet d'écouler les marchandises produites en plus grand nombre.

En Allemagne donc, les industriels, les syndicats ouvriers, le Ministre du Travail et la majorité du Reichstag avaient cru fermement jusqu'en 1927 à une augmentation de la capacité de consommation par l'application des mesures de rationalisation. A l'aide d'impôts considérables, ensuite, grâce aux crédits accordés, les pouvoirs publics et les entreprises privées favorisaient des transformations techniques et économiques qui n'étaient pas toujours indispensables. L'Agriculture et l'Industrie cherchaient à parer à l'élévation des salaires par l'application du système de rationalisation rendu possible par les crédits de l'étranger qui abondaient à cette époque. Mais les charges des emprunts et aussi les salaires élevés absorbaient complètement le profit. Au lieu de pouvoir créer des capitaux propres, l'endettement des industriels augmentait de jour en jour. La disette des capitaux allemands fut accentuée par

(1) Cf. : FUSSE H. — « Rationalisation et Chômage ». — *Revue internationale du Travail*. — Genève, juin 1928.

les prétentions exagérées des pouvoirs publics. La pénurie de plus en plus grande des capitaux faisait monter le taux des intérêts et en même temps le coût de la production. Au lieu de stimuler la consommation par une baisse des prix, on était obligé de les majorer. Là où une hausse des prix était impossible, telle que dans l'agriculture et dans quelques autres branches de production, la rationalisation produisit un effet désastreux. Tant que les crédits de l'étranger avaient abondé, on ne pensait pas aux dangers d'une « conjoncture empruntée » (geborgte Konjunktur). Quand la source des emprunts était tarie, la crise éclata (1).

En d'autres termes, d'une part, les charges des emprunts étrangers, les charges fiscales et l'augmentation des salaires avaient amené l'augmentation des frais de production et finalement la hausse des prix de vente. D'autre part, on assistait à un congédiement important de travailleurs à la suite de l'application d'une rationalisation à outrance et de l'impossibilité d'écouler les produits trop chers. L'élévation des salaires poursuivie par les syndicats ouvriers et favorisée par le Gouvernement ne profite finalement qu'à un nombre restreint d'ouvriers, c'est-à-dire aux travailleurs indispensables seulement qu'on ne pouvait congédier. Les salaires élevés entraînent de leur côté une baisse du salaire réel, de sorte que, malgré une élévation précédente du salaire nominal, une amélioration correspondante de la situation des ouvriers n'est pas atteinte. Comme les classes moyennes sont appauvries par l'inflation et que les nombreux sans-travail ne disposent pas d'un revenu normal, on ne peut parler d'une augmentation du pouvoir de consommation et, par conséquent, l'augmentation de la pro-

(1) Cf. : Dr ING. GÖTHEIN. — « Lohnhöhe, Preisbildung und Arbeitslosigkeit » (Taux des salaires, formation des prix et chômage). — *Badische Presse*, 20 Mai 1930.

duction résultant de la rationalisation ne peut trouver de débouchés.

En 1926, on pouvait constater une amélioration rapide, mais passagère, de la conjoncture qui s'explique non seulement par la grève des mineurs anglais, mais aussi par une situation économique favorable dans les pays les plus importants du monde.

Quelques exemples illustrent l'augmentation de la production et du rendement d'une part, et d'autre part le licenciement de travailleurs, lequel est la conséquence fatale de la rationalisation.

Ainsi dans une grande fabrique de produits chimiques, la rationalisation de l'exploitation a donné une augmentation de rendement d'environ 200 % avec, pour conséquence naturelle, la réduction du personnel au tiers sans diminution du volume absolu de la production. En août 1926, les industries minières ont atteint le même rendement industriel journalier que la moyenne quotidienne de 1913, mais le nombre d'ouvriers nécessaires à cette production avait par contre diminué de 40.000 ainsi que pour les employés commerciaux (1). L'application des mesures de rationalisation a considérablement stimulé la production. D'aucuns affirment que l'industrie traverse une période de transition, semblable à celle de l'invention de la machine à vapeur il y a cent ans. L'électricité et les progrès de l'industrie chimique ont dépeuplé les ateliers. Une usine d'électricité, située sur les bords du Rhin, qui produit trois fois plus de courant que la ville de Cologne n'en a besoin, occupe, en tout et pour tout, dix-huit personnes. Dans la plus grande entreprise métallurgique allemande, les usines d'August Thyssen en l'espèce, le nombre des ouvriers a doublé depuis le commencement du xx^e siècle, mais la production a augmenté de sept fois. Le rendement d'un

(1) Cf. : WILLIAM OUALID. — « Les ententes industrielles internationales et leurs conséquences sociales. La défense des travailleurs et des consommateurs. » — Bureau international du Travail. Genève 1926.

mineur à l'heure actuelle a presque doublé par rapport à la période d'ayant-guerre et pour la même durée de travail.

Pour conclure, nous pouvons dire que cette crise résultant des effets de la guerre, de l'inflation, de la stabilisation et de la rationalisation a continué pendant les années suivantes et s'est même accentuée. Nous allons reprendre cette étude et montrer son développement ultérieur dans le deuxième chapitre de la deuxième partie.

CHAPITRE III

Mesures législatives pour la lutte contre le chômage

Première section : APERÇU HISTORIQUE

Le problèmes de politique sociale ont occupé déjà bien avant la guerre l'opinion publique, les parlements et les gouvernements de l'Allemagne. Il s'agissait d'organiser par des textes législatifs les bureaux de placement et l'assistance des chômeurs. Les projets d'organisation étaient nombreux, mais nous ne pouvons constater que des tentatives pratiques isolées.

On s'occupait d'abord du placement. Sa forme la plus ancienne était le bureau de placement payant ; de là découle le développement des bureaux de placement professionnels, parmi lesquels il faut citer les bureaux des divers groupes de métiers, les bureaux des grandes associations patronales et ceux des syndicats ouvriers. Les bureaux de placement paritaires, c'est-à-dire organisés en commun par les patrons et les ouvriers, étaient encore une exception. Le bureau de placement public se développait vers la fin du siècle dernier, d'abord dans la partie Nord de l'Allemagne où il fut incorporé aux associations professionnelles et recevait une subvention communale, dans le Sud et l'Ouest de l'Allemagne ensuite sous la forme de bureau de placement purement communal. Comme mesure législative de l'avant-guerre, il faut citer la loi sur les bureaux de placement du 2 juin 1910 qui était hostile aux bureaux de place-

ment payants et qui cherchait à renforcer la situation des bureaux de placement publics. Les bureaux de placement publics prirent un essor considérable à la suite de la situation critique provoquée par la guerre et la démobilisation. Une ordonnance du Conseil d'Empire du 15 juin 1916 conférait aux autorités des pays de l'Empire le droit de confier l'organisation et la subvention des bureaux de placement publics aux communes, qui pouvaient prendre des décisions au sujet de l'installation et de la marche de ces bureaux de placement. Ces mesures furent élargies par la loi du 5 décembre 1916 et par l'ordonnance sur les bureaux de placement du 9 décembre 1918. L'ordonnance du 5 mai 1920 créait l'Office Fédéral de Placement et le 22 juillet 1922 tout ce qui concernait le placement fut codifié par un texte législatif sur lequel nous reviendrons plus tard. Cette loi de 1922 visait une organisation complète et rationnelle du placement qui fut érigé en institution de droit public et dont l'administration fut laissée aux intéressés.

L'assistance en cas de chômage fut pratiquée avant la guerre presque exclusivement par les grandes Fédérations des Associations d'ouvriers et d'employés sur la base d'une assurance mutuelle. Des caisses de chômage indépendantes et communales ou bien des institutions communales pratiquant le « système de Gand », c'est-à-dire la collaboration des pouvoirs publics avec les syndicats ouvriers, n'existaient qu'isolément.

L'assistance des chômeurs, en tant qu'institution communale, ne se développait que pendant la guerre où elle fut pratiquée soit comme branche de « l'assistance de guerre » soit comme assistance spéciale à certains groupes de professions.

Ce fut la crise économique grave, renforcée par la démobilisation précipitée des troupes qui, à la fin de la guerre, déterminait l'institution générale et officielle d'une assistance des chômeurs.

L'ordonnance du 13 novembre 1918 fut un des premiers textes législatifs sur l'assistance des chômeurs voté par l'Assemblée Nationale. Cette ordonnance n'était pas le fruit des transformations politiques, car l'ancien gouvernement de l'Empire l'avait préparée de longue date. Son idée essentielle était l'obligation dans laquelle se trouvaient les communes de créer une assistance pour les personnes capables et désireuses de travailler, mais qui, par le chômage consécutif à la guerre, se trouvaient dans une situation nécessiteuse. Au cours des années suivantes cette institution a pris une grande extension qui fut dictée par les expériences et les besoins de la vie pratique. Nous n'avons qu'à citer la création de l'assistance « productive » des chômeurs en 1920 qui fut adoptée également par de nombreux pays étrangers. L'ordonnance primitive de 1918 fut modifiée et amendée fréquemment, 9 fois par d'autres ordonnances, trois fois par des lois et son texte fut remanié quatre fois. Pendant quatre années l'assistance des chômeurs, considérée comme une assistance pure et simple, fut subventionnée exclusivement par les pouvoirs publics : le Reich y contribuait pour 6/12^e, tandis que le pays intéressé payait 4/12^e de la prestation. La modification de ce régime par un système basé sur les prestations des intéressés, c'est-à-dire des patrons et des ouvriers, était projetée depuis longtemps, mais son exécution rencontrait constamment de nouveaux obstacles.

Ce ne fut que la nécessité où se trouvait le Reich de rétablir l'équilibre de ses finances, à la suite de l'écroulement du système monétaire, qui imposait cette substitution en automne 1923. Ainsi, par l'ordonnance du 13 février 1924 qui faisait suite à celle du 15 octobre 1923, cette substitution fut opérée, c'est-à-dire, la contribution obligatoire des patrons et des ouvriers aux charges des secours de chômage fut créée ; en même temps la forme « produc-

tive » de l'assistance qui se rapprochait maintenant du système d'assurance, fut élargie. Le texte définitif est contenu dans l'ordonnance du 16 février 1924 qui, lui aussi, par la suite, a reçu de nombreux changements et amendements (1).

La politique sociale du Reich partait de cette idée, qui, d'ailleurs, est déjà exprimée dans la loi allemande sur les assurances sociales, que l'Etat doit garantir à chaque individu un droit à l'existence.

De même l'article 163 de la Constitution allemande de Weimar du 11 août 1919 s'exprime de la façon suivante : « A chaque Allemand doit être donné la possibilité de gagner sa vie par son travail ; dans la mesure où l'on ne peut pas lui procurer une possibilité d'emploi approprié, l'Etat doit s'occuper de son entretien (2). »

Cette idée nous oriente plutôt vers l'assistance par l'Etat que vers une assurance. Nous avons vu plus haut que les secours de chômage répondent dans les premières années de leur création à ces idées. Nous avons vu aussi que les subventions sont payées en plus grande partie par le Reich, pour les reste, par les pays et, s'il le faut, par la commune intéressée.

Dans les parties qui vont suivre, nous parlerons successivement de l'organisation du placement (loi de 1922), de l'assistance des chômeurs (ordonnance du 16 février 1924) et de l'assistance « productive » des chômeurs qui distingue entre les mesures d'ordre général et les travaux de secours (ordonnances de 1920, 1923, 1924 et 1925).

(1) Cf. : Dr BÖHM G. und Dr EICHELSBACHER. — « Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung » (Loi sur le placement et l'assurance-chômage). — München 1927.

(2) Cf. : KLEIS F. — « Die Neugestaltung der Sozialversicherung » (Le remaniement des Assurances sociales). — Berlin 1921.

Deuxième section : LE PLACEMENT

Avant de parler de la loi de 1922, indiquons brièvement les idées essentielles de deux règlements dont le but était également d'enrayer la crise de chômage consécutive à la guerre.

Parmi les multiples ordonnances il y a lieu de citer celle du 8 novembre 1920 qui concerne l'organisation du marché du travail. Cette ordonnance prévoit des mesures contre la fermeture des entreprises ou le renvoi des travailleurs. Les renvois de travailleurs ou les fermetures d'entreprises ne sont justifiés que s'ils ont été déclarés préalablement à « l'administration de démobilisation » (Demobilmachungsbehörde) et si certains délais ont expiré après cette déclaration. Pendant ces délais, il est interdit de renvoyer les ouvriers ; tout ce qui peut être accordé, c'est une diminution de la journée de travail à 24 heures par semaine. En cas de contestation, le Tribunal de Travail est compétent et des sanctions sont prévues. Mais cette ordonnance disparaît bientôt, car elle n'est qu'une mesure d'urgence.

L'ordonnance du 2 janvier 1923 concerne l'emploi et le recrutement des ouvriers étrangers. L'emploi des étrangers n'est admis que pour des professions indiquées par l'office de placement du pays intéressé. Les travailleurs étrangers occupés en Allemagne comme ouvriers agricoles avant le premier janvier 1913, et pour les autres professions avant le premier janvier 1919, ne rentrent pas dans cette catégorie. Pour être assuré que la main-d'œuvre étrangère ne constituera pas une charge trop écrasante sur le marché du travail intérieur, le recrutement et le placement ne peuvent s'effectuer qu'après autorisation et d'accord avec les bureaux de place-

ment et constatation que des ouvriers de ces catégories manquent réellement (1).

Il y a eu encore de nombreuses ordonnances nécessitées par la crise résultant de la fin de la guerre. Mais toutes ces ordonnances ont revêtu un caractère provisoire et il nous mènerait trop loin de les citer toutes.

La loi sur les bureaux de placement du 2 juin 1910 a été remaniée par la loi du 22 juillet 1922. Cette nouvelle loi prévoit la création obligatoire de bureaux de placement. Chaque commune du Reich doit posséder ou doit dépendre d'un bureau de placement. Les autorités d'un pays du Reich peuvent décider la création de nouveaux bureaux ainsi que la fusion ou la dissolution de bureaux déjà existants. Plusieurs communes d'importance médiocre peuvent s'entendre pour créer un bureau de placement de district s'occupant des intérêts des communes créatrices.

L'ordonnance de l'Administration fédérale du Travail du 30 septembre 1922, déclare que les bureaux de placement sont des institutions publiques, c'est-à-dire créés par les communes ou les pays du Reich.

L'article 2 de la loi de 1922 déclare que les bureaux de placement ont pour but de procurer un emploi aux travailleurs. Les bureaux collaborent également aux mesures d'assistance des chômeurs. Ils peuvent être autorisés ou obligés même d'étendre leur activité à l'orientation professionnelle et au placement des apprentis. D'autres tâches, concernant l'organisation du marché du travail, peuvent leur être confiées. Les offices de placement des divers pays du Reich contrôlent les bureaux de placement locaux, reçoivent les réclamations, observent le marché du travail et favorisent l'équili-

(1) Cf. : Reichsarbeitsblatt. — Berlin, 16 Januar 1923.

bre entre l'offre et la demande de la main-d'œuvre. L'Office fédéral de placement (Reichsamt für Arbeitsvermittlung) publie régulièrement des rapports sur la situation du marché du travail, sur l'étendue du chômage, sur les résultats des placements, sur les conflits collectifs et sur le développement du taux des salaires.

La participation aux charges est organisée par l'ordonnance du 16 février 1924 sur l'assistance des chômeurs. Les cotisations des employeurs et des ouvriers doivent couvrir 2/3 des frais d'entretien des bureaux publics de placement, le reste étant supporté par la commune qui a créé le bureau de placement local.

Les cotisations des employeurs et des-ouvriers sont justifiées, parce que le placement est gratuit. Le placement doit être impartial et ne pas tenir compte de l'affiliation de l'intéressé à une association. Les places libres doivent être données à des ouvriers compétents. Il est défendu de demander à l'intéressé s'il fait partie d'un syndicat, de même qu'il est défendu de donner des renseignements défavorables sur l'intéressé pour empêcher son placement. Au moment des conflits collectifs, le bureau doit rester « neutre » ; les patrons sont obligés de signaler au bureau le commencement et la fin d'un « lock-out ». C'est ainsi que l'article 42 de la loi sur le placement prévoit qu'« en cas de grève ou de lock-out, les bureaux de placement ne doivent procéder au placement dans les industries atteintes que si les demandeurs d'emploi, instruits de la situation, le demandent néanmoins ».

Le bureau peut offrir également sa médiation, si celle-ci est requise, en cas de conflit collectif. Il doit respecter le salaire-type établi par le contrat de travail. Tous les bureaux sont soumis à ces considérations sous peine de fermeture (1).

(1) Cf. : Dr WEIGERT. — « Arbeitsrecht und Arbeiterschutz » (Législation et protection ouvrières). — *Die sozialpolitische Gesetzgebung des Reiches*. Teil I, Abschnitt III. Berlin 1924.

Les bureaux de placement payants sont mal vus et interdits à partir du 1^{er} janvier 1931. La loi sur le placement de 1922 et les ordonnances promulguées en vue de son application pratique ont réuni les différentes organisations en un seul système fédéral, dont la base est le bureau public de placement. L'activité des bureaux s'étend même aux travailleurs intellectuels. C'est ainsi que dans une circulaire du 12 février 1923, le Président de l'Administration fédérale du Travail a demandé aux offices de placement des pays de s'occuper particulièrement du placement des travailleurs intellectuels.

Troisième section : L'ASSISTANCE DES CHÔMEURS

L'article 2 de la loi de 1922 sur le placement déclare que les bureaux peuvent collaborer aux mesures de secours à donner aux chômeurs. L'assistance des chômeurs n'est pas pratiquée sous forme « d'assistance aux pauvres » (Armenpflege), puisqu'il s'agit de personnes capables et désireuses de travailler, mais, au début, sous forme d'une assistance ou d'un secours spécial aux chômeurs. Pendant la guerre déjà, le Conseil d'Empire avait, par des ordonnances, autorisé les communes et les unions de communes d'installer des caisses de chômage pour les sans-travail. Certaines conditions étaient requises, mais le total des charges était couvert pour un tiers par une subvention régulière du Reich. On ne pratiquait cette assistance que pour certaines professions. En outre, il n'y avait que quelques communes qui éprouaient le besoin de créer des caisses de chômage. Cet état de choses a duré jusqu'au 1^{er} avril 1920. A cette époque, l'assistance spéciale a été transformée en assistance générale des chômeurs.

Cette assistance générale est devenue indispensable après la guerre. Elle a été d'abord réglée par l'ordonnance du 13 novembre 1918 dont nous avons déjà parlé plus haut. Cette ordonnance a été remaniée profondément après l'inflation pour aboutir à l'ordonnance du 16 février 1924 sur les secours de chômage. Dans les parties suivantes nous allons indiquer les caractères essentiels de cette ordonnance de 1924.

L'ordonnance du 16 février 1924 est le premier texte définitif de l'assistance des chômeurs en Allemagne. Or, les moyens financiers de cette assistance sont fournis, pour la plus grande part par des contributions obligatoires des employeurs et des travailleurs. Pourquoi ne parle-t-on pas d'assurance, mais d'assistance ? C'est parce que le versement de ces contributions ne crée pas pour les travailleurs un véritable droit à indemnité en cas de manque d'emploi, mais constitue seulement une sorte d'impôt dont le produit est affecté à la distribution de secours, dépendant plus ou moins de la bonne volonté des autorités, aux seuls chômeurs qu'on estime se trouver dans un état d'indigence.

En d'autres termes, il ne s'agit pas encore ici d'assurance obligatoire, mais d'un régime d'assistance avec contribution obligatoire des employeurs et des travailleurs.

1. *Champ d'application de l'assistance*

Parlons d'abord du champ d'application de l'ordonnance du 16 février 1924 qui fut amendée le 14 novembre 1924 et le 30 janvier 1925.

En principe, l'ordonnance du 16 février 1924 s'applique à tous les salariés. Cependant sont exclus de l'assistance les employés gagnant plus de 2.700 Marks par an. On est arrivé également à ex-

clure les agriculteurs. Une ordonnance du 17 mars 1924 prévoit que l'assistance ne s'applique pas aux travailleurs agricoles dont le salaire est complété par l'exploitation à leur propre compte d'une certaine parcelle de terrain, parcelle variant entre un et deux hectares selon les divers pays du Reich. Une ordonnance du 14 novembre 1924 est allée plus loin encore et stipule que tous les travailleurs agricoles, y compris les domestiques de campagne, sont exclus du système d'indemnisation, lorsqu'ils sont logés par leur employeur ou qu'ils ont un contrat d'au moins un an, avec préavis de trois mois. Par analogie, l'ordonnance précitée a exclu également les travailleurs occupés dans la sylviculture et les pêcheurs payés à la part. L'exemption cependant n'opère pas automatiquement mais doit être demandée par écrit, par les deux groupes d'intéressés. Elle se justifiait par la situation particulièrement favorable du marché du travail pour les ouvriers agricoles et aussi par la difficulté qu'on y trouvait d'une part à prélever les contributions et d'autre part à contrôler la réalité du chômage.

Quant aux domestiques, ils ont tout d'abord été soumis à l'assistance en vertu de l'article 34 de l'ordonnance du 16 février 1924 ; ils en ont été exclus ensuite par un arrêté d'exécution du 14 novembre 1924, qui, dans son exposé des motifs, signale à côté de la situation favorable du marché du travail pour les domestiques, le fait que les contributions sont pour eux une charge trop lourde.

Une ordonnance du 20 septembre 1924 prévoit un système spécial d'assistance gratuite et précaire accordée aux fonctionnaires qui sont licenciés sans bénéficier des indemnités de licenciement ordinaires.

L'article 3 de l'ordonnance du 14 novembre 1924 exclut les apprentis d'une façon absolue dans le cas d'un contrat d'apprentis-

sage d'au moins deux ans. L'exemption cesse, cependant, six mois avant l'expiration du contrat (1).

Pour bénéficier de l'assistance, la législation allemande ne prévoit pas de limite d'âge. Pour des raisons de commodité, relatives tant à la détermination du cercle des bénéficiaires qu'à la perception de la cotisation d'assistance, l'ordonnance du 16 février 1924, dans son article 34, a fait coïncider le champ d'application de l'assistance des chômeurs avec celui de l'assurance-maladie.

2. *Définition du risque et conditions d'indemnisation*

Examinons la nature du risque assuré et les conditions d'indemnisation de l'ordonnance du 16 février 1924. Cette ordonnance vise le chômage involontaire par manque d'emploi. Par contre, elle est silencieuse sur les conflits collectifs, tels que la grève ou le lock-out. Mais, il paraît que le Ministre du Travail approuve qu'un chômeur ne peut être contraint d'accepter un emploi, qui se trouve vacant par suite de grève ou de lock-out, pendant la durée de ceux-ci. Cette pratique repose sur le fait que, d'après la conception générale des classes ouvrières, celui qui accepte un travail dans une industrie atteinte de conflit collectif enfreint l'honneur professionnel. Nous avons vu une raison semblable dans l'article 42 de la loi de 1922 sur le placement. En outre il n'est pas admis de contraindre le chômeur à accepter une journée de travail plus longue que celle prévue dans les exceptions à la journée de 8 heures admises par l'ordonnance du 21 décembre 1923, sous la menace de lui retirer le bénéfice du secours de chômage.

Par contre, il n'est pas laissé au chômeur de latitude dans le

(1) Cf. : Dr WEIGERT. — « Arbeitsrecht und Arbeiterschutz » (Législation et protection ouvrières). — *Die sozialpolitische Gesetzgebung des Reiches*, Teil I, Abschnitt III. Berlin 1924.

désir qu'il peut avoir de ne pas changer de profession. L'article 13 prévoit même d'une façon positive que le chômeur doit accepter l'emploi correspondant à ses capacités physiques qui lui est offert, même s'il n'est pas de sa profession. Cette disposition est interprétée d'une façon très stricte et on envisage, par exemple, l'obligation pour un chômeur intellectuel d'accepter un travail de manœuvre dans l'agriculture, les mines ou les services de la voirie. Il est vrai que le chômeur peut refuser d'accepter un emploi hors de la localité où il habite, si un logement convenable ne lui est pas offert ou si l'emploi en question est de nature à compromettre la subsistance des membres de la famille à la charge du chômeur. Mais, sous ces réserves, le texte allemand stipule pour le chômeur, sous peine de suppression de l'indemnité, d'accepter un emploi même en dehors de la localité de son domicile, d'autant plus que des facilités peuvent être prévues pour le déplacement du chômeur, telles que le transport gratuit au chômeur et à sa famille et l'allocation supplémentaire pour frais de voyage. Le chômeur enfin peut refuser les emplois de nature à compromettre sa santé ou sa moralité.

L'ordonnance du 13 février 1924 qui se rapporte à l'indemnisation des « personnes capables et désireuses de travailler qui, par suite de la guerre et à cause d'un manque de ressources total ou partiel, se trouvent nécessiteuses », prévoit que le manque de ressources ne peut être considéré comme suite de la guerre, lorsqu'il est causé principalement par une grève ou un lock-out. La législation allemande visait surtout l'indemnisation de chômage « suite de la guerre » ; cette notion cependant a été développée d'une façon si large qu'elle s'étend même à certains cas de chômage saisonnier résultant de conditions climatiques. Une circulaire du Ministre du Travail du 10 janvier 1924, admet en effet l'indemnisation

des chômeurs saisonniers si l'on peut estimer qu'en temps d'activité normale, ils auraient pu trouver l'occasion de travailler dans une autre profession indépendante des conditions atmosphériques.

Dans l'ordonnance du 16 février 1924, nous ne voyons pas encore apparaître l'obligation d'un stage du chômeur pour bénéficier de l'indemnité, mais une condition quelque peu différente y est substituée, dans le but d'éliminer de l'assistance-chômage, pour les renvoyer sans doute à l'assistance publique, les trop mauvais risques ; c'est la condition d'avoir été occupé pendant un certain temps minimum dans une période donnée. C'est ainsi que l'article 4 prévoit que, sauf dérogations admises par le Ministre du Travail, le secours de chômage ne peut être accordé aux chômeurs qui, au cours des douze derniers mois précédant le moment où ils ont eu besoin de secours, ont eu pendant moins de trois mois consécutifs une occupation pendant laquelle ils étaient assujettis à l'assurance-maladie. En outre, une autre condition d'indemnisation est la question de nationalité exprimée dans l'article 6 qui dispose que le secours de chômage n'est accordé aux étrangers que sous réserve de la réciprocité. Toutefois le Ministre du Travail peut, avec l'approbation du Conseil fédéral, ordonner l'assistance des étrangers même en l'absence de réciprocité. On peut trouver fâcheux pour les travailleurs étrangers employés en Allemagne, qu'une institution, à laquelle ils contribuent, ne leur donne pas le droit formel à l'assistance en cas de chômage. Mais tel est aussi le cas de nombreux ouvriers allemands travaillant à l'étranger. L'obligation de contribuer aux ressources de l'assistance-chômage ne confère aucun droit à en bénéficier. C'est là la raison principale pour laquelle le système d'indemnisation de l'organisation de l'ordonnance du 16 février 1924 ne se présente pas comme un régime d'assurance.

Une autre cause, pour laquelle les étrangers peuvent se trouver

privés des allocations de chômage en Allemagne, est que les secours, selon l'article 12, doivent être distribués par la commune dans laquelle le chômeur a son domicile. Or, souvent des travailleurs étrangers n'ont pas acquis en Allemagne de domicile au sens légal du mot.

Nous avons vu plus haut qu'une des conditions essentielles de l'allocation des secours de chômage est un manque de ressources, total ou partiel, rendant l'intéressé nécessairement (article 3). Au terme de l'article 7, l'état d'indigence ne doit être admis que dans la mesure où les ressources du chômeur à secourir, y compris celles des membres de sa famille, faisant partie de son ménage, sont si minimes qu'elles ne peuvent couvrir les dépenses nécessaires d'entretien. C'est là encore un trait qui distingue ce système du régime d'assurance.

L'article 34 oblige au versement des cotisations tous les salariés assujettis à l'assurance obligatoire contre la maladie, c'est-à-dire, dès son admission au travail, l'apprenti ou le jeune ouvrier est tenu de contribuer au fonds de chômage. Une exception a cependant été admise par une ordonnance du 14 novembre 1924 pour les apprentis ayant un contrat écrit de deux ans ; jusque six mois avant l'expiration du contrat les autres payent. Or, en vertu de l'article 5 de l'ordonnance du 16 février 1924, les secours de chômage ne sont pas accordés aux chômeurs âgés de moins de 16 ans, et ne le sont à ceux de 16 à 18 ans que sur autorisation spéciale.

Le délai de carence est la période de début du chômage pendant laquelle des indemnités ne sont pas accordées. Il a pour effet d'exclure de l'indemnisation les chômages de courte durée ainsi que les premiers jours de chômage prolongé. et, par conséquent, il a pour résultat d'alléger sérieusement les charges de l'assistance. L'article 9 de l'ordonnance du 16 février 1924, prévoit un délai de

carence d'une semaine au moins mais qui peut être réduit à trois jours par les autorités des pays du Reich, et qui peut même être supprimé complètement pour les personnes qui tombent en chômage après une occupation de moins de six semaines, ou après une maladie d'au moins une semaine, ainsi que pour celles ayant subi une période de chômage partiel avant le chômage complet. Quant aux chômeurs partiels, l'article 8 dispose qu'ils peuvent recevoir des allocations de chômage sous la même condition que les chômeurs complets, à savoir s'ils sont réduits à l'indigence. Le 1^{er} avril 1924, l'assistance aux chômeurs partiels fut supprimée, mais le 1^{er} mars 1926, elle fut rétablie (1).

3. *Nature et durée des prestations de l'assistance*

Nous examinerons dans ce paragraphe la nature et la durée des prestations de l'assistance. Les prestations des secours de chômage sont essentiellement de deux espèces. Les unes visent à maintenir l'ouvrier au travail ou à l'y remettre aussi rapidement que possible, tandis que les autres ont en vue l'atténuation des conséquences du chômage et peuvent se résumer dans une indemnité en argent.

Nous retrouvons le principe de la remise au travail dans la Constitution même de l'Allemagne de 1919 qui prévoit, à son article 163, que l'Etat doit fournir à chaque citoyen la possibilité de travailler et, à défaut de travail doit pourvoir à son entretien. Les lois et les ordonnances se sont naturellement inspirées de ce principe général établi par la Constitution. L'article premier de l'ordonnance du 16 février 1924, prévoit expressément que « le but de l'assistance est dans chaque cas la remise au travail ». La notion même de « remise au travail » a subi un développement considérable. Ce n'est plus

(1) Cf. — « L'Assurance-Chômage. » *Etude de législation comparée*. Bureau international du Travail. Genève, 1925.

seulement l'occupation aussi complète que possible de tous les emplois vacants, mais c'est aussi, dans une large mesure, la création de travaux supplémentaires. Les travaux que l'on envisage ici sont ceux que les Allemands ont baptisés du nom de « produktive Erwerbslosenfürsorge », c'est-à-dire l'assistance productive des chômeurs.

Nous allons revenir dans une partie ultérieure sur ces travaux de chômage. Disons pourtant tout de suite que, ce qui caractérise toute cette institution, c'est le lien financier qui existe entre le système des travaux et le système des allocations de chômage, lien expressément prévu par l'article 32 de l'ordonnance du 16 février 1924 et qui fait, à vrai dire, des travaux de chômage une prestation essentielle de l'institution d'assistance des chômeurs. Celle-ci n'est pas, nous le répétons, une institution d'assurance au sens strict du mot ; mais l'idée de productivité qui la caractérise a été maintenue dans l'évolution progressive de l'institution vers le régime d'assurance proprement dite.

Une autre innovation est contenue dans l'article 14 de l'ordonnance du 16 février 1924. C'est la notion de ce qu'on pourrait appeler le « travail obligatoire » (Pflichtarbeit). Cet article stipule que le conseil d'administration des bureaux de placement publics peut, s'il y a lieu, faire dépendre l'indemnité d'une prestation de travail. Les travaux qu'on envisage doivent avoir un caractère d'utilité publique immédiate : pour les hommes, par exemple, entretien de la voie publique, travaux de drainage, de transport, d'aménagement de jardins publics, etc., pour les femmes, travaux de couture ou de cuisine dans des institutions charitables, des hôpitaux, etc...

L'article 13 prévoit que le transport gratuit du chômeur jusqu'à la localité d'emploi doit être assuré sur les ressources de l'assistance de chômage par la commune de son dernier domicile. Si la

famille du chômeur accompagne celui-ci d'une façon permanente, son transport doit être payé également, ainsi que celui du mobilier. Lorsque, au contraire, elle est obligée de rester dans le lieu du domicile précédent, la famille peut continuer à toucher, comme indemnité, le supplément pour charges de famille que touchait son chef. De même, l'article 10 prévoit implicitement, ainsi qu'une ordonnance plus explicite du 25 mars 1924 sur les travaux de secours que les prestations aux chômeurs peuvent consister en fournitures d'instruments de travail. La somme dépensée pour l'équipement du chômeur ne doit en aucun cas dépasser douze fois l'indemnité quotidienne de chômage. Elle peut lui être, soit avancée, soit versée à fonds perdus.

L'article 10 de l'ordonnance du 16 février 1924, prévoit implicitement également que l'indemnité peut prendre la forme d'un salaire différentiel, en s'appliquant aux chômeurs qui, avant d'avoir complété leur instruction professionnelle, sont rembauchés dans une entreprise et reçoivent de ce fait un salaire inférieur. Cette indemnité différentielle ne peut en aucun cas être versée pendant plus de huit semaines. D'autre part, l'article 15 stipule que le conseil d'administration du bureau public de placement — organe d'administration de la loi — peut faire dépendre l'allocation de la fréquentation de cours spéciaux destinés à la formation professionnelle des chômeurs. Indépendamment même de ces cours, qui constituent, en quelque sorte, une mesure de contrôle, l'article 5 de la disposition d'exécution du 25 mars 1924 prévoit l'institution de cours spéciaux ou l'inscription des chômeurs dans des cours professionnels réguliers. Dans cette dernière éventualité, la loi prévoit la possibilité de payer l'écologie des chômeurs jusqu'à une somme ne dépassant pas douze fois l'indemnité quotidienne de chômage.

L'âge constitue dans la législation allemande un élément de différenciation de l'indemnité. Motivée, en général, par le fait qu'au-dessous d'un certain âge les besoins du chômeur sont aussi plus petits, cette disposition ne paraît cependant pas toujours équitable, car il peut se produire qu'un travailleur, même très jeune, doit subvenir totalement ou partiellement aux besoins de sa famille; son âge seul ne saurait alors légitimement justifier une différence de traitement. C'est ainsi que l'ordonnance du 30 janvier 1925 fait varier l'indemnité selon que le chômeur a plus ou moins de 21 ans.

Quant aux rapports entre le taux de l'indemnité et le sexe, le secours alloué aux femmes était, jusqu'en janvier 1925, à contribution égale, inférieur en moyenne de 20 % à celui que touchaient les hommes. Cet état de choses n'a pas manqué de provoquer non seulement de nombreuses protestations dans les milieux syndicaux, mais encore, à deux reprises, un vote formel de la commission de politique sociale du Reichstag tendant à la suppression complète de toute différence de traitement entre hommes et femmes. Cette suppression a été réalisée en fait par l'ordonnance du 30 janvier 1925.

En outre, à l'indemnité de base vient s'ajouter un supplément pour charges de famille, qui représente un peu moins de 25 % de cette indemnité principale pour le conjoint et un peu moins de 20 % pour les enfants et autres personnes à la charge du chômeur. Cependant, le total des suppléments ne peut excéder une somme deux fois et demie plus élevée que l'indemnité de base. Cette indemnité supplémentaire a parfois un caractère tout à fait indépendant et peut être allouée aux ayants-droit du chômeur, alors même que pour une raison quelconque il a perdu le bénéfice de son indemnité.

Pour le calcul du montant de l'indemnité de chômage, les res-

sources du chômeur, en particulier ses rentes ou économies, doivent être entièrement déduites. De la même façon, la moitié des sommes que touche éventuellement le chômeur, en vertu d'une mesure de prévoyance personnelle ou à titre de pension, doit être déduite de l'indemnité de chômage. Par contre, les sommes que le chômeur peut gagner par des travaux fortuits ne sont déduites du montant de l'indemnité que lorsque le gain réalisé pendant une semaine civile excède 10 % de la somme que le chômeur recevrait comme indemnité de chômage dans le courant d'une semaine, pour lui et pour sa famille. Au surplus, on ne tient compte, même dans ce cas, que de 60 % de l'excédent de gain. C'est ainsi également qu'on ne porte pas en déduction du taux de l'indemnité normale, les sommes que le chômeur reçoit en vertu d'une prévoyance personnelle pour le cas de chômage, pas plus qu'on ne lui tient compte de ses titres, propriétés, économies, mobilier, etc.

Les articles 20 et suivants de l'ordonnance du 16 février 1924 prévoient que les communes à qui incombe le devoir de payer les secours de chômage, sont tenues d'assurer contre la maladie, auprès d'une caisse publique ou d'une caisse équivalente, tous les chômeurs qui bénéficient de l'indemnité de chômage et de payer pour eux, sur les ressources générales du système d'indemnisation, les primes d'assurance-maladie. L'inscription auprès d'une caisse de maladie doit s'effectuer trois semaines après le paiement de la première indemnité de chômage. Le chômeur qui bénéficie d'une indemnité de maladie ne peut, en même temps, recevoir un secours de chômage ; par contre, il continue à toucher les suppléments de famille. Bien qu'il s'agisse là d'une mesure facultative de la part des communes, il semble cependant que, en fait, elle est très généralement appliquée, sanctionnée qu'elle est par l'article 26 de la même ordonnance, qui prévoit que, si une commune a omis d'as-

surer un chômeur contre la maladie, elle est tenue, le cas échéant, de lui donner sur ses propres ressources tous les soins nécessaires.. Il existe donc un lien étroit entre l'assurance-maladie et le secours de chômage.

La durée de l'indemnité de chômage est fixée normalement à vingt-six semaines par « année d'indemnisation ». L'année d'indemnisation, indépendante de l'année du calendrier, est une période de douze mois qui court à partir de la première demande d'indemnité formulée par le chômeur. Les autorités compétentes peuvent prescrire une prolongation de la période d'indemnisation jusqu'à un maximum de trente-neuf semaines à l'égard des industries atteintes d'un chômage intense. Mais la durée normale peut également être réduite de vingt-six à treize semaines.

Le coût variable de la vie d'une partie du pays à l'autre a justifié les différenciations dans le taux de l'indemnité de chômage. C'est ainsi que l'Allemagne est divisée en trois zones économiques comprenant, la première l'Est, la seconde le Centre et la troisième l'Ouest, et dans lesquelles les communes elles-mêmes sont groupées, d'après le coût de la vie, en cinq classes ; à chacune de ces subdivisions correspond un taux d'indemnité différent.

L'ordonnance du 30 janvier 1925 nous indique les taux minima et maxima de ces indemnités par jour. C'est ainsi que dans la première zone (Est), pour les travailleurs de plus de 21 ans, les taux varient entre 91 (minimum) et 115 (maximum) Pfennig ; quant aux charges de famille, il faut ajouter 34 à 43 Pfennig pour le conjoint et 24 à 30 Pfennig pour les autres membres de la famille. En ce qui concerne les travailleurs de moins de 21 ans, les taux respectifs varient entre 54 et 69 Pfennig. L'indemnité principale et les suppléments pour charges de famille ne peuvent dépasser au total 2,25 à 2,85 RM. (Reichsmark).

La deuxième zone (Centre) alloue aux travailleurs de plus de 21 ans un secours qui varie entre 1,08 et 1,35 RM. ; le supplément pour charges de famille est de 41 à 50 Pfennig pour le conjoint et de 29 à 35 Pfennig pour les autres membres de la famille. Pour les travailleurs de moins de 21 ans, l'allocation varie entre 66 à 81 Pfennig. L'indemnité principale et les suppléments pour charges ne peuvent dépasser au total 2,65 à 3,25 RM. par jour.

La troisième zone (Ouest) fait varier le taux de l'indemnité, pour les travailleurs de plus de 21 ans, entre 1,15 et 1,45 RM. ; comme charges, il y a 42 à 54 Pfennig pour le conjoint et 29 à 38 pour les autres membres de la famille. Pour les travailleurs de moins de 21 ans, le taux varie entre 69 à 87 Pfennig. L'indemnité plus les suppléments ne dépassent pas 2,85 à 3,60 RM. au total (1).

4. Organisation financière

Nous avons vu que l'ordonnance du 16 février 1924 ne crée pas un régime d'assurance obligatoire proprement dite, mais un régime d'assistance avec contributions obligatoires des employeurs et des travailleurs. Examinons maintenant comment est réglementée son organisation financière.

L'article 37 de l'ordonnance du 16 février 1924 montre que les charges imposées aux employeurs et aux ouvriers sont lourdes. En effet, cet article prévoit que les communes supporteront 1/9^e des frais de l'assistance, tandis que les huit autres 9^e sont laissés à la charge des intéressés. Exceptionnellement, il est vrai, le Ministre du Travail peut élever la part des communes à 1/6^e des frais d'assistance. Le Reich lui-même et les pays du Reich n'interviennent qu'exceptionnellement en cas de chômage prolongé. Les contribu-

(1) Cf. — « L'Assurance-Chômage. » *Etude de législation comparée*. Bureau international du Travail. Genève, 1925.

tions des patrons et des ouvriers doivent en outre couvrir les deux tiers des frais d'entretien du bureau de placement local ou de district, le dernier tiers étant payé par la commune.

Dans la loi sur le placement de 1922, nous avons déjà cité cette particularité. En somme, nous pouvons dire que les charges sont réparties entre les trois parties intéressées : travailleurs, employeurs et pouvoirs publics ; l'organisation financière du secours de chômage est donc tripartite.

L'article 40 de l'ordonnance précitée parle d'une indemnisation prolongée, en cas de crise, par des mesures exceptionnelles, puisqu'il prévoit l'intervention pécuniaire du Reich et des pays du Reich pour l'assistance des chômeurs dans un endroit déterminé, lorsque, pendant deux semaines, employeurs et ouvriers ont dû payer le taux maximum des contributions, à savoir chacun $1 \frac{1}{2}$ % des salaires de base.

En somme, les communes payent un tiers des frais du bureau de placement public. En outre, elles payent $1/9^e$ et éventuellement $1/6^e$ (en vertu de l'ordonnance du 1^{er} juillet 1924) des frais de l'assistance-chômage. Le Reich et les pays du Reich n'interviennent qu'en cas de chômage exceptionnel, comme nous venons de le voir.

La contribution des employeurs est de $4/9^e$ et éventuellement de $5/12^e$ des frais, y compris les frais des bureaux de placement. Son maximum est de $1 \frac{1}{2}$ % des salaires de base de leurs ouvriers, mais peut être élevé exceptionnellement.

La contribution des travailleurs est de $4/9^e$ et éventuellement de $5/12^e$ des frais, y compris les frais des bureaux de placement. Le maximum est également de $1 \frac{1}{2}$ % des salaires de base, et peut être élevé exceptionnellement. Donc, les contributions obligatoires des patrons et des ouvriers sont identiquement pareilles. La difficulté d'estimer avec une approximation suffisante l'importance du risque

de chômage a eu pour effet de donner aux bases financières un caractère expérimental. Les contributions sont fixées à un certain taux, mais souvent elles doivent être augmentées ou diminuées suivant les leçons de l'expérience.

5. *Organisation administrative*

Il nous reste à dire quelques mots de l'administration de l'assistance des chômeurs. L'article premier de l'ordonnance du 16 février 1924 impose aux communes l'obligation d'administrer l'assistance des chômeurs. Les communes bénéficient pour cela de la collaboration des institutions d'assurance-maladie en ce qui concerne la perception des cotisations, et de celle des offices publics de placement pour le service des prestations aux chômeurs et pour le contrôle. Or, ces institutions comportent l'intervention très active de commissions paritaires, c'est-à-dire composées, à parts égales, d'employeurs et de travailleurs.

La perception des cotisations ouvrières s'opère par voie de retenue sur le salaire. Elle est visée par l'article 394 du Code des assurances sociales qui, en vertu de l'article 35 de l'ordonnance précitée, s'applique également au secours de chômage. Ce même article 35 crée un système où la perception des primes d'assistance-chômage est cumulée avec celle des primes d'assurance-maladie et où un somme globale couvre les deux risques.

Quant à la distribution des indemnités de chômage, ce sont, en vertu des articles 20 et 27, les autorités communales qui en sont chargées. Elles peuvent cependant, dans certains cas, se décharger de ces attributions sur les bureaux de placement publics (1).

Pour contrôler l'origine du chômage, l'article premier de la

(1) Cf. : « L'Assurance-Chômage ». — *Etude de législation comparée*. — Bureau international du Travail. Genève 1925.

disposition d'exécution du 25 mars 1924 de l'ordonnance du 16 février de la même année, exige un certificat de l'employeur. Ce certificat doit indiquer le début, la fin et la durée de l'emploi, ainsi que les motifs de renvoi et le montant du salaire payé.

Pour contrôler la continuité du chômage pour lequel des indemnités sont accordées, les chômeurs sont tenus de faire régulièrement acte de présence dans un bureau de contrôle. Ces bureaux de contrôle sont toujours des bureaux de placement, parce qu'ils centralisent toutes indications relatives aux emplois disponibles et la présence des chômeurs au contrôle leur donne en même temps l'occasion de leur offrir ces emplois. Ces bureaux de placement exercent le contrôle de la continuité du chômage d'une façon rigoureuse comme il résulte des articles 11 et 27 de l'ordonnance du 16 février 1924, puisque, au lieu d'une seule inscription dans les registres de placement, les articles précités exigent du chômeur qu'il vienne en personne signer plusieurs fois par semaine les registres de contrôle.

Pour garantir l'équité de l'application des diverses règles et conditions auxquelles est soumise l'indemnisation des chômeurs, une procédure de recours est réservée à ceux qui se croient l'objet d'une décision injustifiée. Inversement, le recours est également ouvert aux autorités qui administrent l'assistance des chômeurs. C'est ainsi que l'article 29 de l'ordonnance précitée prévoit qu'un appel contre une décision prise par le président du conseil d'administration d'un bureau de placement peut être interjeté par l'intéressé auprès de ce conseil dans les quinze jours. Si le conseil d'administration approuve la décision de son président, la procédure est épuisée. Si, au contraire, il ne l'approuve pas, sans arriver à convaincre son président, le recours est transmis au Ministère compétent du pays du Reich qui est l'instance suprême.

Nous avons donc vu les lignes essentielles de l'ordonnance du 16 février 1924 et des dispositions d'exécution qui s'y rattachent et qui constituent la première réglementation sérieuse et approfondie de l'assistance des chômeurs. Dans la partie qui va suivre, nous allons parler de l'assistance productive des chômeurs qui comprend les mesures d'ordre général et les travaux de secours pour lutter contre le chômage.

4^e Section : L'ASSISTANCE PRODUCTIVE DES CHOMEURS

Nous avons déjà vu que l'assistance des chômeurs se présente sous deux formes : d'abord, comme « assistance-aide » (*unterstützende Fürsorge*), elle procure aux chômeurs le minimum de vie nécessaire ; ensuite, comme « assistance productive », elle leur donne la possibilité de rendre utile leur force de travail dans l'intérêt de la collectivité et d'obtenir en même temps une indemnité dépassant celle de l'assistance-aide. Toutes les mesures qui pourvoient à l'occupation aussi complète que possible de tous les emplois vacants ou qui créent, au cas où la première idée est impossible à réaliser, des travaux supplémentaires, font partie de l'assistance productive. Les applications pratiques qu'on peut adopter en vue de la réalisation de ces buts, sont très variées. L'« assistance productive des chômeurs » (*produktive Erwerbslosenfürsorge*) offre à l'ingéniosité des personnes et des autorités compétentes un champ très vaste.

Il faut revenir ici à l'article 163 de la Constitution allemande de 1919 qui prévoit le principe de la remise au travail en disant que l'Etat doit fournir à chaque citoyen la possibilité de travailler et, à défaut de travail, doit pourvoir à son entretien. C'est dans l'ordonnance du 27 octobre 1919 qu'on parlait pour la première fois d'assistance « productive ». Elle fut mise au point par l'ordonnance

du 26 janvier 1920 dont l'article 15 autorise le Ministre du Travail à substituer, dans la mesure du possible, aux allocations distribuées jusqu'alors aux chômeurs, sans contre-prestations de leur part, des subventions ou des prêts en vue de l'organisation de chantiers de secours ou d'autres travaux donnant aux chômeurs l'occasion de travailler contre salaire. Le lien entre l'indemnisation des chômeurs et le développement des possibilités d'emploi réside essentiellement dans le fait qu'un crédit global se trouvant mis à la disposition des autorités pour venir en aide aux chômeurs, celles-ci ont la faculté d'utiliser ce crédit soit pour l'indemnisation des chômeurs, soit pour le développement des possibilités d'emploi, étant entendu que le premier moyen ne doit être employé que dans la mesure où le second n'a pas suffi à assurer du travail à tous les chômeurs.

Cette ordonnance de 1920 prévoit donc deux sortes de mesures pour lutter contre le chômage. Il y a d'abord les mesures d'ordre général et, en second lieu, les travaux de chômage ou travaux de secours. Toutes ces mesures ont suivi au cours des années un développement considérable et ont été réglementées en dernier lieu par les ordonnances du 17 novembre 1923, du 18 janvier 1924 et du 30 avril 1925.

1° Les mesures d'ordre général

L'ordonnance de 1920, ainsi que les dispositions d'exécution qui en découlaient, nous donnent un aperçu de ces mesures. La législation ne cherchait pas seulement à développer le nombre des emplois disponibles, mais aussi à mettre le chômeur lui-même en état de travailler, soit en lui donnant une instruction professionnelle, soit en lui fournissant des outils ou des vêtements, soit en lui payant ses frais de voyage vers un emploi vacant. Nous avons

déjà parlé de ces mesures dans l'ordonnance du 16 février 1924. D'autres mesures ont été réglementées par les dispositions d'exécution du 2 mai 1925. C'est ainsi que l'article 6 de cette ordonnance prévoit la fourniture d'outils à des chômeurs pour leur permettre d'accepter un travail offert. En outre, le même article prévoit que des chômeurs qui ont accepté un emploi, sans avoir complété ou terminé leur instruction professionnelle et qui, de ce fait, touchent un salaire inférieur, peuvent recevoir une indemnité différentielle qui cependant ne peut être versée pendant plus de huit semaines.

Une des mesures les plus fréquentes était le reclassement professionnel des chômeurs en vue d'une profession qui offre une plus grande perspective d'emploi sur le marché du travail. C'est ainsi que l'article 8 de la disposition d'exécution précitée prévoit qu'en accord avec le conseil d'administration des bureaux publics de placement et avec l'approbation des autorités du pays ou d'un organe désigné par elles, le maire d'une commune peut, avec les ressources des secours de chômage, favoriser des mesures, par lesquelles les chômeurs peuvent être remis au travail. Dans ce but, des institutions pour l'éducation et le perfectionnement professionnels peuvent être installées ou favorisées. En outre, l'écolage peut être payé pour l'intéressé. Les sommes versées pour chaque chômeur ne pourront, dans ce cas, dépasser cinquante fois son indemnité quotidienne de chômage. L'ordonnance du 30 avril 1925 dont la base juridique est l'article 32 de l'ordonnance du 16 février 1924, fait également allusion aux mesures générales, quoiqu'elle vise principalement les travaux de secours. « Néanmoins, nous dit cette ordonnance, le Ministre du Travail a, comme auparavant, le droit de favoriser d'autres mesures. » En effet, l'article 32 précité lui donne, d'une façon générale, le droit de consentir des avances ou des allocations supplémentaires avec les ressources de l'assistance-chô-

mage, pour favoriser des mesures qui sont susceptibles de réduire les charges de l'assistance des chômeurs et notamment pour créer des possibilités d'emploi aux chômeurs. Le Ministre du Travail a à sa disposition des fonds de l'assistance des chômeurs qui lui rendent ces avances et ces allocations supplémentaires possibles. D'après cet article donc, le Ministre a le droit, dans des cas exceptionnels, de dépasser les limites des mesures réglementées par des dispositions d'exécution, du moment que le besoin se fait sentir, notamment quand il s'agit de mesures d'une grande productivité ou d'une grande importance économiques. Le pouvoir du Ministre est donc illimité à ce point de vue. Par contre, le taux des allocations est limité par le principe, exprimé déjà dans l'ordonnance de 1920, que le chiffre des subventions se détermine d'après le nombre des travailleurs qui, par les mesures envisagées, seront retirés ou écartés des secours de chômage. En somme, pour toutes ces mesures, le principe reste valable que les subventions doivent avoir un rapport raisonnable avec l'économie qu'on espère par là gagner sur les dépenses de l'assistance-chômage.

Au cas où le Reich accorde une telle subvention, le pays en question est obligé de fournir la même somme par ses propres moyens pour favoriser les mesures qui sont susceptibles d'alléger les charges de l'institution d'assistance de chômage. Par conséquent, avant d'envisager de pareilles mesures, le Ministre du Travail s'assure habituellement de l'approbation des pays intéressés. D'après l'alinéa 2 de l'article 32, le Ministre du Travail peut confier tout ou partie des prérogatives précitées à d'autres organes administratifs. Il n'a usé de ce droit que pour les travaux de secours. L'application de toutes les autres mesures concernant l'assistance productive des chômeurs est donc exclusivement réservée au Ministre du Travail du Reich.

Citons, comme exemple, quelques mesures prises par le Ministère du Travail du Reich en 1924 et surtout en 1925 ; elles sont financées avec les ressources de l'assistance des chômeurs et sont étrangères aux travaux de secours. Il y a, en premier lieu, le placement de chômeurs des villes dans l'agriculture. En second lieu, la construction de bâtiments est prévue pour y installer des bureaux de placement ; ces constructions ne rentrent pas dans la catégorie des travaux de secours. En troisième lieu, l'amélioration de la culture du sol est entreprise à l'aide de prêts consentis par la « Société anonyme allemande de la Culture du Sol », fondée en 1924. En quatrième lieu, le Ministre favorise la construction d'habitations pour ouvriers agricoles et enfin, sous certaines conditions, il fait des avances à des entreprises privées. Le taux et la nature de ces prêts sont réglés par voie de circulaire. Répétons que ces mesures ne rentrent pas dans la catégorie des travaux de secours. Depuis le 1^{er} avril 1920 jusqu'au 20 mai 1923, 21.501 mesures ont été subventionnées par des avances et par des prêts. Les prestations se montaient au total pour la même époque à 10,8 milliards de Marks (1).

2° *Les travaux de secours*

Nous avons dit plus haut que l'assistance productive des chômeurs comprenait non seulement la remise au travail des ouvriers sans emploi, mais encore la création de travaux supplémentaires, appelés travaux de chômage ou plus souvent travaux de secours (Notstandsarbeiten). Ces travaux ont été visés pour la première fois par les ordonnances de 1919 et de 1920. Il en résulta que, du 10 novembre 1918 jusqu'au 30 juin 1920, environ 330.000 travail-

(1) Cf. : ALBRECHT F. und Dr WILHELM : « Die produktive Erwerbslosenfürsorge (L'assistance productive des chômeurs). — *Bücherei des Arbeitsrechts*. Berlin 1926.

leurs ont trouvé un emploi grâce à ces travaux. Ils ont connu, au cours des années, un développement très considérable et ont été réglementés par les ordonnances du 17 novembre 1923, du 18 janvier 1924 et du 30 avril 1925. En 1921, par exemple, nous pouvons constater que 300.000 personnes recevaient une allocation d'assistance de chômage, alors que 400.000 étaient occupées aux travaux de secours.

Les travaux de secours visent, en premier lieu, l'encouragement financier donné à des entreprises publiques et privées pour leur permettre d'entreprendre un travail nouveau ou de poursuivre un ouvrage déjà commencé et que, faute de ressources, elles ne pourraient mettre en chantier ou seraient obligées de suspendre en licenciant du personnel. Ce qui caractérise surtout ces travaux, c'est, d'une part, qu'ils assurent aux chômeurs qui y sont employés un véritable salaire, inférieur sans doute au salaire normal pour que ne s'éteigne pas en eux le désir de rentrer dans leur cadre professionnel, mais supérieur à l'indemnité, et c'est, d'autre part, leur lien organique avec le système d'assistance des chômeurs auquel ils sont financièrement rattachés. Il existe donc un lien financier entre le système des travaux de secours et le système des allocations, lien expressément prévu par l'article 32 de l'ordonnance du 16 février 1924 et qui fait, à vrai dire, des travaux de secours, une prestation essentielle de l'institution d'assistance aux chômeurs.

Comme travaux de secours, il ne peut plus être question de désigner ces travaux inutiles qui consistaient, par exemple, à faire creuser des trous pour les reboucher ensuite. De tels travaux étaient plus démoralisants pour ceux qui y étaient occupés que l'oisiveté elle-même. Les travaux de secours envisagés actuellement sont des travaux utiles, productifs au sens large du mot et, sous ce rapport, ils se rapprochent beaucoup des travaux publics proprement dits.

Néanmoins, il faut les en distinguer en remarquant qu'à la différence des travaux publics qui sont des travaux normaux, les travaux de secours ont toujours un caractère exceptionnel. Ils sont improvisés aux époques de crise, dans le but d'occuper les chômeurs, sans quoi on ne les eût pas entrepris. En outre, et c'est ici sans doute la distinction essentielle, les chômeurs qui y sont employés restent des chômeurs, dont l'inscription sur les contrôles des bureaux publics de placement est maintenue et que l'on s'efforce de placer ailleurs, dans un emploi normal. Il en résulte aussi que, le plus souvent, les salaires obtenus dans les travaux de secours sont inférieurs aux salaires normaux. Par contre, un chômeur rebauché dans une entreprise des travaux publics redevient un travailleur régulier et payé au tarif normal.

L'ordonnance du 17 novembre 1923 maintient le principe disant que les travaux de secours sont financés avec les ressources de l'assistance de chômage. Elle prévoit, en outre, que ces travaux ne doivent profiter à l'industrie privée. Ces travaux doivent être utiles aux points de vue social et économique. On fait rentrer dans cette catégorie les travaux qui augmentent la quantité des produits agricoles et alimentaires, des matières premières et de toutes les matières utiles à la production de la nation. On distingue entre les « petits » et les « grands » travaux de secours, les premiers étant à la seule charge des communes et ne sortant pas du cadre financier de l'assistance productive, les seconds étant entrepris au moyen d'une subvention à fonds perdus qui ne peut dépasser le double des prestations de l'institution d'assistance ou au moyen d'un prêt du Reich et du pays intéressé. Ces travaux sont distribués par voie de soumission et ne dépassent pas, en principe, une durée de six mois. Pour l'exécution des travaux, on choisit des chômeurs qui sont sans emploi depuis un certain temps. Pour des travaux éloignés,

on prend des célibataires qui n'ont pas de domicile légal ou qui sont sans domicile fixe ; pour les travaux entrepris dans la commune même, on préfère les travailleurs pères de famille habitant la localité. L'entrepreneur d'un travail de secours doit s'adresser au bureau de placement compétent pour choisir ses ouvriers ; le bureau surveille le choix. Les travailleurs employés aux travaux de secours restent des chômeurs et le bureau de placement s'efforce de les placer ailleurs dans un emploi normal. Cela explique que le salaire obtenu aux travaux de secours est inférieur au salaire normal, mais presque toujours supérieur à l'indemnité de l'assistance-chômage. Le refus injustifié de travail ou la mauvaise exécution de celui-ci peuvent entraîner la suppression de l'indemnité de chômage.

Lorsque l'ouvrier employé à un travail de secours travaille plus de 24 heures par semaine, le taux de l'indemnité principale hebdomadaire peut être augmenté de 30 % pour chaque tranche de 8 heures supplémentaires. Au cas où le travail est pénible, ce supplément est déjà versé au bout de 16 heures de travail par semaine. Un système de primes est prévu pour les cas de bon rendement. L'ouvrier employé à un travail de secours, nous l'avons vu, reste chômeur et de ce fait est constamment à la disposition du bureau de placement qui est obligé de le rappeler, s'il peut lui procurer un emploi normal, à condition d'avoir prévenu à temps l'entrepreneur. Il faut cependant éviter une interruption nuisible à la continuité d'un travail de secours.

L'ordonnance du 18 janvier 1924 prévoit l'emploi de chômeurs secourus. Il s'agit ici de favoriser des entreprises privées qui étaient fermées et qui veulent reprendre leur activité. Des subsides sont accordés à ces entreprises privées, lorsqu'elles sont disposées à embaucher vingt chômeurs au minimum qui ont été, jusqu'à ce mo-

ment, à la charge de l'assistance de chômage pendant deux semaines au moins et qui, s'ils n'étaient embauchés pour le travail subventionné, continueraient à être sans emploi. L'entreprise bénéficie de subventions, remboursables en 90 jours, qui s'élèvent au montant total des indemnités d'assistance que les ouvriers auraient touchées, s'ils étaient restés sans emploi. L'entreprise doit faire une demande de subventions à la commune et fournir une garantie sur marchandises. Ces mesures ont eu peu de succès en pratique (1).

L'ordonnance du 30 avril 1925 sur les travaux de secours publics a été guidée par un état de nécessité résultant du chômage violent d'une grande partie de la population ouvrière.

Cette ordonnance prévoit, en premier lieu, que les travaux de secours publics sont créés pour employer exclusivement des chômeurs et qu'ils sont subventionnés avec des ressources publiques (öffentliche Mittel), provenant des fonds de l'assistance-chômage ou du Reich ; de là résulte l'expression travaux de secours publics. Comme ces deniers publics doivent être administrés avec beaucoup de prudence et ne doivent être utilisés qu'en cas de nécessité absolue et immédiate, il s'ensuit qu'il doit s'agir, en second lieu, de travaux présentant le caractère de « nécessité de subventions » (Förderungsbedürftigkeit), c'est-à-dire qu'on ne pourrait exécuter sans subventions provenant de l'institution d'assistance aux chômeurs, du Reich ou des pays intéressés.

En outre et en troisième lieu, ces travaux doivent revêtir un caractère d'utilité économique digne de subvention. Dans le cas contraire, l'emploi des ressources ne serait pas justifié et en outre l'ardeur au travail des chômeurs serait influencée défavorablement.

(1) Cf. : Dr WEIGERT. — « Arbeitsrecht und Arbeiterschutz » (Législation et protection ouvrières). — *Die sozialpolitische Gesetzgebung des Reiches*. Teil I, Abschnitt III. Berlin 1924.

Quant à la notion de « dignité de subvention » (*Förderungswürdigkeit*), le but recherché est l'occupation de nombreux chômeurs tout en utilisant le moins possible les ressources disponibles. Il en résulte que le caractère d'utilité économique et sociale doit être suffisamment grand.

En quatrième lieu, il faut remplir la condition de travaux d'utilité et de productivité générales. Cette condition est justifiée, parce qu'on fait appel aux deniers publics et parce qu'on peut contraindre les chômeurs, en supprimant leur indemnité de chômage, à l'exécution des travaux bien qu'en payant un salaire inférieur au salaire normal.

En cinquième lieu, on a exigé, en se basant sur des considérations générales et économiques, que des valeurs d'utilité permanente fussent créées par les travaux de secours publics.

Après avoir indiqué les caractères des travaux de secours définis par l'ordonnance de 1925, montrons brièvement les idées intéressantes de cette réglementation. Les travaux de secours publics doivent être dirigés par une entreprise, c'est-à-dire il faut que quelqu'un prenne la responsabilité de leur financement et de leur exécution pratiques. Comme entreprises, on peut envisager les groupements de droit public ou entreprises publiques (tels que les pouvoirs publics, les pays, les communes), des entreprises mixtes au point de vue économique et des entreprises privées, mais ces deux dernières entreprises ne sont prises en considération que pour des travaux qui ne visent pas un gain matériel ou dont l'utilité doit profiter à la collectivité. Les groupements de droit public ne doivent exécuter les travaux de secours en propre régie et, en outre, ils doivent prendre des dispositions afin que le gain de l'entrepreneur reste limité au strict minimum. A part quelques exceptions rares,

les travaux de secours publics doivent faire l'objet d'une soumission.

Pour calculer la subvention, on considère l'indemnité de chômage économisée et mesurée au nombre des ouvriers-jours de travail fournis par les chômeurs. Les ressources nécessaires à la subvention des travaux de secours étaient fournies autrefois par le Reich, les pays et les communes intéressées. D'après l'ordonnance de 1925, elles sont fournies par les ressources de l'assistance de chômage provenant des cotisations obligatoires des employeurs et des travailleurs. En cas d'insuffisance, ces ressources sont complétées par les contributions du Reich et des pays intéressés.

Dans l'ordonnance de 1925, on ne distingue plus entre petits et grands travaux de secours. On y distingue entre travaux de secours qui sont financés uniquement avec les ressources provenant de l'assistance des chômeurs et entre les travaux de secours qui, à cause de leur importance particulière, bénéficient d'une contribution supplémentaire du Reich et des pays intéressés. Dans le premier cas, on parle de « subvention de base » (*Grundförderung*), alors que dans le second, on emploie l'expression de « subvention renforcée (*verstärkte Förderung*) ». Lorsqu'on applique la subvention renforcée, le travail de secours doit être de nécessité immédiate et doit occuper les catégories de chômeurs qui souffrent le plus de la crise de chômage.

L'ordonnance de 1925 favorise enfin le passage des ouvriers des villes dans les industries ou entreprises de la campagne. Elle spécifie aussi que les travaux qui sont entrepris sans recours aux ressources de l'assistance-chômage ne sont pas considérés comme

travaux de secours qui, d'ailleurs, en principe, ne doivent dépasser six mois (1).

Pour conclure, il est intéressant d'indiquer que la législation allemande a prévu également une « assistance de crise » (Krisenfürsorge) dont bénéficient les chômeurs en cas de chômage prolongé et après avoir épuisé le droit à l'indemnité prévu par l'assistance de chômage. C'est la loi du 19 novembre 1926 qui crée l'assistance de crise. La commune contribue pour un quart aux charges de cette assistance, tandis que le Reich verse trois quarts. Depuis le 1^{er} avril 1927, les communes sont dispensées des contributions à verser à l'assistance des chômeurs, contribution qui s'élève à 1/9^e depuis le 1^{er} novembre 1923 ; par contre, la contribution des communes de 1/4 aux charges de l'assistance de crise subsiste ; à partir du 1^{er} octobre 1927 enfin, cette dernière n'est plus que de 1/5^e, tandis que le reste, c'est-à-dire 4/5^e, est versé par le Reich.

(1) Cf. : ALBRECHT F. und Dr WILHELM. — « Die produktive Erwerbslosenfürsorge » (L'assistance productive des chômeurs). — *Bücherei des Arbeitsrechts*. Berlin 1926.

DEUXIÈME PARTIE

Le chômage depuis 1927

Dans cette partie, nous parlerons du chômage en Allemagne depuis le printemps 1927. Nous conserverons la même division des chapitres que dans la première partie. Nous indiquerons donc successivement les faits, les causes du chômage et les mesures législatives adoptées pour le combattre.

CHAPITRE PREMIER

Les faits

Dans ce chapitre, nous allons reprendre l'étude des faits qui ont caractérisé le chômage en Allemagne et, à l'aide des statistiques, nous montrerons son évolution et les variations qu'il a subies depuis l'année 1927.

Première Section : VARIATIONS GÉNÉRALES

Au printemps 1927, commence une amélioration sensible du marché du travail. En octobre 1927, le chiffre global des chômeurs secourus n'est plus que de 330.000. Ce chiffre monte rapidement à

environ 1.400.000 chômeurs en hiver 1927 à 1928. Cette ascension hivernale rapide ne doit pas inquiéter outre mesure ; elle n'est que l'expression du chômage saisonnier qui, comme nous l'avons déjà vu, est plus violent en hiver qu'en été. Cependant, le fait qu'au printemps 1928 le chômage ne diminue que très lentement, mérite une plus grande attention. En effet, cette légère amélioration sur le marché du travail s'arrête déjà au mois d'août où l'on compte 564.000 chômeurs secourus. Ce chiffre ne change guère jusqu'au milieu du mois d'octobre, mais, à partir de ce moment, il monte sans interruption pour atteindre, le 1^{er} mars 1929, le chiffre impressionnant de 2.400.000 sans-travail. Ce chiffre ne représente que les chômeurs bénéficiant de l'assurance-chômage proprement dite. Il faut y ajouter encore 160.000 chômeurs qui sont secourus par l'assistance de crise et 400.000 sans-travail qui, pour des raisons variées, ne bénéficient pas de l'assurance-chômage et qui, pour la plus grande partie, sont à la charge des bureaux de bienfaisance des communes (*gemeindliche Wohlfahrtspflege*). Si l'on ajoute à ce chiffre d'environ 3.000.000, les femmes et les enfants des chômeurs, on peut se faire une idée à peu près juste de l'extension formidable du chômage allemand en hiver 1928-29. Disons que le chômage intermittent ou partiel, très répandu également, n'est pas pris en considération ici. Le chômage considérable en hiver 1928-29 est imputable, pour une grande partie, aux conditions climatiques extrêmement rigoureuses de cet hiver. Il en est résulté un accroissement exceptionnel du chômage saisonnier. L'industrie du bâtiment à elle seule compte pendant cet hiver rigoureux 700.000 chômeurs secourus, les industries des pierres et des terres en comptent 130.000 et l'agriculture plus de 100.000. L'Office fédéral de placement et d'assurance-chômage croit que parmi les 2.400.000 chômeurs secourus, il y a 1.300.000 personnes affectées par le

chômage saisonnier. Pour les hivers précédents, on estime le nombre des travailleurs frappés par le chômage saisonnier à environ 8 ou 900.000 personnes en moyenne (1).

En été 1929, le chômage diminue sensiblement. De 1.919.044 le 30 mai, il passe à 1.055.025 personnes secourues le 15 juin. Il diminue encore et se maintient à environ 800.000 personnes jusqu'à la fin de l'été 1929. En octobre de la même année, la courbe du chômage reprend son mouvement ascensionnel. Nous comptons 900.000 chômeurs à cette époque. Pendant les mois suivants, le chômage augmente rapidement. En novembre 1929, il y a déjà 1.220.000 chômeurs secourus, le mois suivant il y en a 1.775.000.

Au commencement de l'année 1930, le nombre des chômeurs s'accroît encore sensiblement. Il est de 2.233.000 en janvier, de 2.379.000 en février. A partir du mois de mars, il diminue légèrement ; on compte 2.053.000 chômeurs. En avril, il y en a 1.761.000 et au mois de mai 1.551.000. Cette légère diminution porte uniquement sur les industries saisonnières. Mais ces chiffres ne nous donnent que les chômeurs bénéficiant de l'assurance-chômage. Il est difficile de donner un chiffre à peu près exact, mais nous pouvons dire que pendant l'hiver 1929 à 1930, le chiffre total des chômeurs (secourus et non secourus, complets et partiels) est monté à trois millions et très probablement au-dessus encore. Au printemps de l'année 1930, la diminution du chômage n'était que très faible, de sorte que nous ne pouvons même pas parler d'une amélioration. Il est vrai qu'on a enregistré, au mois de mai 1930, une légère diminution du nombre des chômeurs, mais elle a porté uniquement sur les industries saisonnières. Le nombre des chômeurs secourus

(1) Cf. : Dr ELSAS F. — « Schwankungen in der Arbeitslosenziffer » (Fluctuations de l'emploi). — *Zur Reform der Arbeitslosenversicherung*. Stuttgart 1929.

par l'assurance régulière diminue, tandis que celui des chômeurs secourus par l'assistance de crise augmente. Il faut y ajouter le nombre des chômeurs secourus par les institutions d'assistance des communes qui est d'environ 3 ou 400.000. C'est ainsi qu'en avril 1930, le chiffre global des chômeurs est encore de 2.791.000. Au mois de mai, il y a une légère diminution, on compte 2.637.000 chômeurs dont 1.551.000 chômeurs secourus. A partir du mois de juin, le chômage reprend son intensité. Le 31 août, le nombre total des chômeurs est d'environ 2.800.000 et le 15 septembre, c'est-à-dire en 15 jours, il est monté à 2.983.000 personnes.

Au printemps 1930, la situation est donc moins favorable qu'à la même époque de l'année précédente. On constate une aggravation du chômage dans la métallurgie, le textile, l'industrie chimique, l'industrie du bois et dans le bâtiment. Le chômage complet a quelque peu diminué dans le bâtiment, où cependant on comptait encore 40,5 % de chômeurs, et dans les industries des pierres et terres. Il a encore augmenté dans la métallurgie, où l'on compte 17,1 % de chômeurs complets, dans l'industrie chimique, l'industrie textile, l'industrie du cuir et l'industrie du bois.

Le chômage partiel, à la même époque, a diminué surtout dans l'industrie de la chaussure. Il a encore augmenté dans la métallurgie où l'on compte 19,1 % de chômeurs partiels, l'industrie chimique et l'industrie textile.

Nous pouvons donner quelques indications intéressantes concernant le travail des bureaux de placement au printemps 1930. Les bureaux n'ont enregistré dans l'ensemble qu'une légère amélioration qui ne porte que sur les industries saisonnières. En effet, nous avons dit plus haut que la légère diminution du nombre des chômeurs au mois de mai 1930 avait porté uniquement sur les industries saisonnières.

Le nombre des demandes d'emploi est passé de 3.984.985 en avril à 3.770.109 au mois de mai. Le nombre des offres est tombé de 473.945 en avril à 457.336 en mai. Le nombre des placements effectués est passé des 414.724 à 402.698. Pour 100 places offertes, il y a eu 824 demandes en mai contre 841 en avril. Le nombre des demandes d'emploi non satisfaites est passé de 2.840.070 fin avril à 2.690.898 fin mai. L'année précédente, fin mai, il n'était que de 1.488.351. Le nombre réel des chômeurs dépasse donc encore 2 millions et demi à la fin de mai et doit atteindre, depuis le mois de septembre, trois millions. Si des mesures énergiques pour combattre le chômage n'interviennent pas, le chômage sera encore beaucoup plus violent en hiver 1930 à 31.

2^e Section : CHOMEURS COMPLETS ET PARTIELS ET CHOMEURS SECOURUS

En juin 1927, on comptait parmi les ouvriers syndiqués 6,3 % de chômeurs complets et 2,7 % de chômeurs partiels. En décembre de la même année, ces deux chiffres étaient de 12,9 % et de 3,1 %. Au mois de juin 1928, les chômeurs complets se chiffrent à 6,2 % et les chômeurs partiels à 5,9 %. En décembre de la même année, nous assistons à une augmentation sensible : 16,7 % de chômeurs complets et 7,5 % de chômeurs partiels. En juin 1929, le pourcentage a diminué ; il est de 8,5 % pour les chômeurs complets et de 6,7 % pour les chômeurs partiels. En décembre 1929, nous constatons une ascension encore plus rapide qu'à la même époque de l'année précédente, à savoir : 20,1 % de chômeurs complets et 8,5 % de chômeurs partiels.

Examinons l'année 1930. En janvier, les pourcentages respectifs de chômeurs complets et de chômeurs partiels sont pour cent syn-

diqués de 22 % et de 11 %. En février, l'augmentation continue ; les chiffres respectifs sont de 23,5 % et de 13 %. En mars, il y a une légère diminution, 21,7 % et 12,6 %. La diminution se maintient pendant les mois suivants. Ainsi en avril, il y a 20,3 % de chômeurs complets et 12,1 % de chômeurs partiels, et au mois de mai les pourcentages respectifs sont de 19,5 % et de 12 %. Bien entendu, ces pourcentages sont relatifs aux ouvriers syndiqués seulement. Mais depuis le mois de juin, nous assistons à une légère augmentation ; nous comptons 19,6 % de chômeurs complets et 12,6 % de chômeurs partiels. En juillet, l'augmentation continue, les pourcentages respectifs sont de 20,5 % et de 13,9 %.

Parlons du nombre des chômeurs secourus depuis l'année 1927. En juin 1927, il y a 492.038 chômeurs secourus. En décembre de la même année, il y en a 1.339.516 ; donc une augmentation considérable sur le chiffre précédent. Au début de l'année 1928, ce chiffre élevé se maintient. Au mois de mars, il y a 1.208.406 chômeurs secourus. Mais, en été, la situation s'améliore. En juin, le nombre des chômeurs secourus est de 724.282, et en septembre il n'est que de 663.745. En hiver 1928 à 29, il y a un accroissement plus violent encore que l'hiver précédent. En décembre 1928, nous comptons 1.829.716 chômeurs secourus. En mars 1929, ce chiffre est même monté à 2 091.435. En avril et mai, il y a diminution et les chiffres respectifs sont de 1.324.858 et de 1.010.913. En juin, les chômeurs secourus se chiffrent à 929.621 et jusqu'au mois de septembre ce chiffre se maintient à 900.000 en moyenne. A partir du mois d'octobre, il y a une nouvelle recrudescence du chômage. Les chiffres respectifs pour les mois d'octobre, novembre et décembre sont de 1.061.134, 1.387.079 et de 1.984.811.

En 1930, le chômage se fait de plus en plus violent et le chiffre des chômeurs secourus passe à 2.482.648 en janvier et à 2.655.723

en février. Pendant les mois suivants, il descend lentement. C'est ainsi qu'au mois de mars il est de 2.347.102, au mois d'avril de 2.081.068 et au mois de mai de 1.889.240. A partir du mois de juin, il y a une légère recrudescence (1).

Les chiffres précédents nous donnent une idée du nombre des chômeurs secourus par l'institution de l'assurance-chômage. Il est vrai qu'il existe également des chômeurs non secourus par l'assurance-chômage ; ceux-ci bénéficient de l'assistance de crise et, lorsque celle-ci est épuisée, ils tombent à la charge de l'assistance publique ou des bureaux de bienfaisance communaux. Dans la section suivante, nous allons donner quelques indications numériques sur les chômeurs non secourus.

3^e Section : CHOMEURS NON SECOURUS PAR L'ASSURANCE-CHOMAGE

Comme nous venons de le dire, il faut distinguer ici entre chômeurs bénéficiant de l'assistance de crise et ceux secourus par l'assistance publique ou par les bureaux de bienfaisance des communes.

Les chômeurs qui touchent une assistance de crise sont ceux qui ont épuisé le bénéfice de l'assurance-chômage pour la durée maxima. Créée par la loi du 19 novembre 1926, l'assistance de crise fut conservée et réorganisée par la loi de 1927 sur le placement et sur l'assurance-chômage. Comme le chômage allemand s'est prolongé et s'est encore accentué, il en résulte qu'un nombre grandissant de chômeurs est secouru par l'assistance de crise après avoir épuisé le droit à l'assurance-chômage. Relativement faible jusqu'à

(1) Cf. : *Bulletin Mensuel de Statistique*, n° 6, tableau 20. — Société des Nations. Genève, juin 1930.

la fin de 1928, le nombre des chômeurs permanents assistés par l'assistance de crise augmente rapidement depuis 1929. Le 1^{er} mars 1929, on en compte 160.000 et le 15 mars 177.343. Les chiffres augmentent assez régulièrement et atteignent 277.202 fin février 1930, 286.412 le 15 mars, 317.961 le 30 avril, 323.440 le 15 mai, 338.339 le 30 mai, 403.439 le 31 juillet, 420.966 le 15 août et 440.805 le 31 août 1930 (1). En comparant ces chiffres, nous voyons que l'augmentation est rapide, puisque tous les quinze jours il y a environ 20.000 nouveaux chômeurs secourus par l'assistance de crise. Comme la durée de l'assistance est limitée également, il en résulte que de nombreux chômeurs, après épuisement des indemnités de crise, tombent à la charge de l'assistance publique, à moins d'avoir trouvé un emploi entre temps.

Des statistiques et des enquêtes intéressantes nous montrent, d'une part, combien de personnes, après épuisement de l'assistance de crise, sont tombées à la charge de l'assistance publique à une époque déterminée et, d'autre part, combien de personnes, bien que capables et désireuses de travailler, sont à la charge de l'assistance publique ou des bureaux de bienfaisance.

C'est ainsi qu'une enquête conduite par l'« Assemblée des délégués des villes allemandes » (*deutscher Städtetag*) a constaté combien de personnes, bénéficiant de l'assistance de crise, sont tombées à la charge de l'assistance publique, après épuisement de celle-ci et cela en un espace de 15 jours, pris au hasard, qui va du 17 décembre 1928 au 1^{er} janvier 1929. Pendant cette période, dans une ville de 130.000 habitants, 81 personnes tombent à la charge de l'assistance publique après épuisement des indemnités

(1) Cf. : *Wirtschaftslage und Arbeitsmarkt* » (La situation économique et le marché du travail). — *Zentralblatt der christlichen Gewerkschaften Deutschlands*. — Berlin, 15 septembre 1930.

de l'assistance de crise ; pour ces 81 personnes, il résulte une charge mensuelle de 6.415 RM. pour l'assistance publique. Dans une ville de 127.000 habitants et toujours à la même époque, il y a 98 personnes nouvelles à la charge de l'assistance publique avec une dépense mensuelle de 6.800 RM. Une ville de 123.000 habitants compte 52 personnes avec une charge mensuelle de 2.400 RM. Une ville de 96.000 habitants doit assister 41 personnes nouvelles qui lui occasionnent une dépense mensuelle de 2.454 RM. Une ville de 79.000 habitants compte 85 personnes nouvelles à assister avec 6.800 RM. de dépenses mensuelles. Une ville de 77.000 habitants assiste 30 personnes nouvelles avec 2.100 RM. Une ville de 59.000 habitants voit augmenter le chiffre des assistés de 37 personnes qui lui occasionnent une charge mensuelle de 1.800 RM. Une autre ville, du même nombre d'habitants que la précédente, doit prendre 54 personnes nouvelles à sa charge avec une dépense mensuelle de 3.320 RM. Une ville de 47.000 habitants compte 46 personnes assistées nouvelles, pour lesquelles elle dépense 2.780 RM. par mois. Une ville de 39.000 habitants a à sa charge 28 personnes nouvelles avec une dépense mensuelle de 1.364 RM. Une ville de 38.000 habitants doit prendre 48 personnes à sa charge avec 2.000 RM. de frais mensuels. Une ville de 35.000 habitants assiste 30 personnes nouvelles avec une charge de 2.000 RM. également. Une ville de 23.000 habitants compte 75 personnes nouvelles qui lui occasionnent une dépense mensuelle de 3.300 RM. Enfin, une ville de 16.000 habitants doit assister 10 personnes nouvelles avec une charge mensuelle de 1.053 RM.

Il est entendu que ces chiffres se rapportent tous à la même époque qui va du 17 décembre 1928 au 1^{er} janvier 1929. Les différences entre les charges mensuelles, par comparaison au nombre des personnes nouvellement assistées, s'expliquent par le fait que le

nombre des membres de famille, qui bénéficient également de l'assistance, est variable. Il faut y ajouter encore les différences locales du taux de l'indemnité et les particularités de chaque cas. Nous voyons par cette statistique que les finances de nombreuses villes sont plus ou moins lourdement chargées par la crise du chômage continu (1).

Une enquête des « Informations statistiques trimestrielles » de l'« Assemblée des délégués des villes allemandes », informations qui paraissent depuis le milieu de l'année 1928, nous donne un aperçu du nombre des chômeurs capables de travailler, qui, pour une raison ou pour une autre, sont à la charge de l'assistance publique des grandes villes allemandes. Cette enquête considère le nombre des chômeurs assistés à deux époques déterminées, à savoir : le 30 septembre 1928 et le 31 décembre 1928.

A Berlin, le nombre des chômeurs capables de travailler et secourus par l'assistance publique est, le 30 septembre 1928, de 23.752 personnes et, le 31 décembre de la même année, de 24.856 personnes. A Cologne, le nombre de chômeurs assistés est aux mêmes dates de 5.600 et de 7.001 personnes. A Leipzig, le nombre des chômeurs assistés est de 3.996 et de 4.534. A Dresde, il y a 2.132 et 2.918 chômeurs assistés. A Breslau, ils sont 6.152 et 6.429. A Francfort-sur-le-Mein, le nombre est de 3.588 et de 3.479. A Düsseldorf, les chiffres respectifs des chômeurs assistés sont de 2.655 et de 2.825. A Hanovre, ils sont de 4.257 et de 4.587. Gelsenkirchen-Buer compte, aux mêmes dates toujours, 1.278 et 3.501 sans-travail bénéficiant des subsides de l'assistance publique. A Magdeburg, les chiffres, correspondant aux dates précitées, sont de 3.011 et de 3.232. A Duisburg (Ruhr), les chiffres des chômeurs assistés sont

(1) Cf. Dr ELSAS F. « Krisenfürsorge ». (L'assistance de crise.) — *Zur Reform der Arbeitslosenversicherung*. Stuttgart 1929.

de 1.102 et de 2.186. A Mannheim, il y a 1.565 et 1.718 sans-travail assistés. A Altona, on compte 1.477 et 1.917 chômeurs assistés. A Kiel, il y en a 2.084 et 3.675. A Kassel, les chômeurs assistés se chiffrent à 1.016 et à 1.134. Augsbourg a 1.094 et 1.301 chômeurs à sa charge. Aix-la-Chapelle en compte 2.580 et 2.654. Wiesbaden compte 2.419 et 2.512 chômeurs assistés et enfin Hamborn (Ruhr) assiste 1.130 et 1.286 chômeurs.

Pendant le troisième trimestre (juillet à septembre) 1928, 77 villes allemandes, ayant un total de 17 millions et demi d'habitants, dépensent 21.700.000 RM. pour les chômeurs assistés par elles. Pendant le quatrième trimestre (octobre à décembre) 1928, 81 villes, ayant un total d'environ 17 millions et demi d'habitants, doivent verser 23.600.000 RM. (sans les suppléments pour charges de famille) à des chômeurs capables de travailler. En somme, pendant les six derniers mois de l'année 1928, 45.300.000 RM. sont versés par ces villes (qui comprennent toutes plus de 50.000 habitants) aux chômeurs assistés ; il faut y ajouter 3.300.000 RM. pour les suppléments divers. En réalité, ces chiffres sont trop bas, parce que nombre de grandes villes n'ont pas fourni d'indications à ce sujet ou bien n'ont indiqué que les indemnités en argent, sans parler des prestations en nature. Les dépenses annuelles pour l'assistance des chômeurs par les soins des villes d'au-dessus de 50.000 habitants, peuvent être estimées, sous toutes réserves, à 100 ou 120.000.000 de RM. au moins, et le montant des suppléments divers à environ 10.000.000 de RM. Il faut y ajouter les dépenses des communes, occasionnées par l'assistance de crise, dépenses qui se chiffrent à environ 30.000.000 de RM. par an. De même, les travaux de secours occasionnent des frais considérables aux communes. Rien que les contributions des communes et des unions de communes en faveur de l'assistance productive des chômeurs sont,

d'après une statistique du Ministère des Finances du Reich, de 56.700.000 RM. pour l'année 1926 à 1927.

Nous avons vu que le nombre des chômeurs, capables de travailler et tombés à la charge de l'assistance publique, a augmenté sensiblement depuis le mois de septembre 1928.

Une nouvelle enquête organisée par « L'Assemblée des délégués des villes allemandes », le 15 février 1929 dans des villes d'au-dessus de 50.000 habitants, nous apprend que l'assistance publique subventionne à cette époque 155.000 personnes au total, dont 120.000 hommes et 35.000 femmes. Ce chiffre de 155.000 comprend toutes les personnes assistées, aussi bien les indigents que les chômeurs, qui se répartissent de la façon suivante : Personnes exemptes de l'assurance-chômage 10.400 hommes et 3.700 femmes, au total 14.100 personnes, soit un pourcentage de 9,1 % du total des personnes secourues par les institutions d'assistance des villes. Personnes inscrites à l'assurance-chômage, mais qui n'ont pas accompli l'obligation de stage et qui, de ce fait, tombent à la charge de l'assistance publique, 39.000 hommes et 10.400 femmes, au total 49.400 personnes, soit 31,9 %. Personnes ayant épuisé le bénéfice de l'assurance-chômage, 44.300 hommes et 7.400 femmes, au total 51.700 personnes, soit 33,4 %. Personnes ayant épuisé le bénéfice de l'assistance de crise, 18.000 hommes et 3.600 femmes, au total 21.600 personnes, soit 13,9 %. Personnes bénéficiant de l'assistance publique pour raisons diverses 8.400 hommes et 9.700 femmes, au total 18.100, soit 11,7 %. Nous pouvons en déduire que la plupart des personnes bénéficiant des indemnités de l'assistance publique sont, d'une part, les sans-travail qui ont épuisé le bénéfice de l'assurance-chômage ou de l'assistance de crise, et d'autre part les chômeurs qui n'ont pas satisfait à l'obligation de stage ; ce dernier groupe surtout est considérable. Cela résulte de la prolongation de

l'obligation de stage qui a eu comme conséquence une augmentation des charges des communes.

La même enquête du 15 février 1929 nous apprend encore que 23 villes de plus de 200.000 habitants chacune, avec une population totale de 13.700.000, comptent 81.000 hommes et 26.500 femmes, au total 107.500 personnes entretenues par l'assistance publique. Ensuite, 22 villes, de 100 à 200.000 habitants chacune, ayant une population totale de 3.000.000, ont 21.000 hommes et 5.400 femmes, au total 26.400 personnes à leur charge. Enfin 45 villes, de 50 à 100.000 habitants chacune, ayant une population totale de 3 millions 250.000, aident 17.800 hommes et 3.000 femmes, au total 20.800 personnes.

Le total des personnes entretenues par les institutions d'assistance des villes, qui est de 155.000, comprend 76.000 personnes mariées ; parmi ce nombre se trouvent 72.300 et 3.700 femmes. Aux hommes mariés assistés il faut ajouter 162.000 personnes également assistées en leur qualité de membres de famille, aux femmes mariées assistées il faut encore ajouter 13.000. Au total, il y avait donc 175.000 membres de famille des personnes assistées à entretenir également.

La plus grande partie des personnes assistées reçoit dans les grandes villes de 40 à 60 RM. et dans les petites villes moins de 40 RM. par mois.

Pour bénéficier de l'assistance municipale, il n'existe pas de limite de durée. On a constaté que la plupart des personnes assistées demandent des secours pendant un et douze mois ; ensuite 12 % des assistés touchent les indemnités depuis un et deux ans déjà, et enfin plus de 6 % sont assistés depuis plus de deux ans. Quant à l'âge des personnes à la charge des institutions d'assistance des villes, il y a 0,7 % au-dessous de 18 ans, 64,2 % entre 12 et 45 ans

et 35,1 % entre 45 et 65 ans. Par conséquent, la plupart des assistés a entre 18 et 45 ans (1).

Les statistiques que nous venons d'indiquer, nous montrent que, malgré l'institution de l'assurance-chômage en 1927, les charges incombant aux villes et aux communes ne tendent pas à diminuer, mais, au contraire, à augmenter. Cela provient des conditions assez rigoureuses de la loi sur l'assurance-chômage dont nous parlerons dans le troisième chapitre.

4^e Section : ASPECTS DIVERS DU CHOMAGE

1^o *Le chômage dans l'industrie charbonnière*

Il résulte des statistiques fournies par les syndicats ouvriers de l'industrie charbonnière, qui groupent 150 à 180.000 membres, que la proportion des chômeurs parmi eux est, en moyenne, pour 1927, de 6,3 %, dont 1,8 % de chômeurs complets et 4,5 % de chômeurs partiels. Pour les dix premiers mois de 1928, le pourcentage des chômeurs dans l'industrie charbonnière est de 6,7 %, dont 1,7 % de chômeurs complets et 5 % de chômeurs partiels. La production de la houille et du lignite est en légère augmentation à la même époque. Elle est de 176.000.000 de tonnes métriques en 1926 et passe à 187.000.000 de tonnes métriques en 1927.

2^o *Le chômage dans l'industrie textile*

Le pourcentage des chômeurs complets parmi les membres des syndicats du textile est de 3,7 % en moyenne en 1927, donc une réduction sensible sur le pourcentage de l'année précédente qui

(1) Cf : Dr ELSAS F. — « Belastung der Gemeinden durch die Wohlfahrtserwerbslosen » (Augmentation des charges des communes par les chômeurs). *Zur Reform der Arbeitslosenversicherung*. Stuttgart 1929.

est de 14,6 %. En 1928, le pourcentage moyen des chômeurs complets monte à nouveau et est de 6,3 %.

Quant au pourcentage moyen des chômeurs partiels parmi les membres des syndicats du textile, nous assistons en 1927 à une forte diminution également, la moyenne étant de 3,9 %, alors qu'en 1926 elle est de 38,3 %. Mais cette amélioration sensible n'est que passagère et en 1928, la moyenne annuelle atteint de nouveau 20,3 %.

Il en résulte que la situation générale de l'industrie textile, qui, en 1926, a souffert de l'incertitude du marché, s'est améliorée quelque peu en Allemagne (1).

3° *Le chômage et les migrations*

En 1927, le total des émigrants allemands n'a pas beaucoup varié, au contraire, il a tendance à diminuer. Il est de 60.257 personnes alors qu'en 1926 il était de 65.000 personnes. Il est vrai que le pourcentage des chômeurs a également diminué. Il était de 18 % en 1926 et de 8,8 % en 1927. Par contre, le total des rapatriés tend à augmenter. De 29.659 en 1926, il est monté à 38.262 en 1927. En somme, si l'on songe qu'on a compté une moyenne de 837.313 chômeurs secourus en 1927, on voit que l'émigration en Allemagne est relativement faible par rapport au nombre total des chômeurs. D'autre part, le chiffre de 1927 donne l'impression que le rapatriement tend à croître, lorsque les conditions du marché du travail dans le pays d'origine des rapatriés deviennent plus favorables.

Quant à l'immigration, elle est, pour ainsi dire, nulle en Allemagne. Cependant, on peut constater une immigration saisonnière d'ouvriers agricoles étrangers à la suite de l'exode rural des ouvriers agricoles allemands, sur lequel nous allons revenir plus

(1) Cf. : « Le Problème du Chômage ». Bureau international du Travail. — Genève 1929.

loin. Mais, cette immigration est réglementée et on s'est préoccupé d'organiser le recrutement à l'étranger. Ce recrutement à l'étranger d'ouvriers pour l'agriculture nationale est réservé exclusivement à l' « Agence centrale allemande de la main-d'œuvre » (Deutsche Arbeiterzentrale), tandis que, pour ce qui est du recrutement d'ouvriers industriels étrangers, les employeurs sont tenus d'obtenir préalablement l'assentiment des autorités de placement compétentes. En outre, les ouvriers agricoles étrangers ne peuvent être placés qu'en vertu d'un contrat de travail conforme à un modèle approuvé par la commission agricole de l'Office fédéral de placement et d'assurance-chômage.

4° *Le chômage et les faillites*

Nous avons vu qu'en 1926, la moyenne annuelle des faillites était de 1.003 et correspondait à une augmentation du chômage. En 1927 il y a diminution du chômage et diminution également des faillites. La moyenne annuelle des faillites est de 475. A partir de 1928, le nombre des faillites augmente lentement, mais continuellement jusqu'à la fin du printemps de l'année 1930. Nous savons que les fluctuations du chômage suivent à peu près le même mouvement. La moyenne annuelle des faillites est de 665 en 1928 et de 821 en 1929. En hiver 1929 à 30, le nombre des faillites monte brusquement. De 881 en décembre 1929, il monte à 1.106 en janvier 1930 et se maintient entre 1.000 et 1.150 jusqu'en mai 1930. Au mois de juin de la même année, le nombre des faillites diminue à nouveau ; il est de 853 à cette époque. Le chômage également a une très légère tendance à diminuer depuis février 1930 jusqu'au mois de mai pour reprendre ensuite son mouvement ascensionnel (1).

(1) Cf. : « *Bulletin mensuel de Statistique* », n° 6, tableau 19. — Société des Nations. Genève, juin 1930.

5^e Section : LA PRODUCTION
LES PRIX, LES SALAIRES ET LES IMPÔTS

Pour mieux comprendre l'explication des causes qui ont influé sur la crise du chômage depuis 1927, il est utile de donner quelques indications sur la production, les prix, les salaires et les impôts en Allemagne.

1^o La production

Citons, comme exemple, la production de l'industrie métallurgique. La production de la fonte qui était de 910.000 tonnes en 1913 n'est que de 848.000 tonnes en 1925. En 1927 elle est montée à 1.092.000 tonnes, en 1929 elle est de 1.116.000 tonnes et depuis le commencement de l'année 1930 elle est en légère diminution variant entre 900.000 et 1.000.000 de tonnes.

La production de l'acier brut était de 981.000 tonnes en 1913, de 1.016.000 tonnes en 1925 et de 1.359.000 tonnes en 1927. En 1929 il y a une très légère diminution, 1.354.000 tonnes, qui s'accroît pendant les cinq premiers mois de l'année 1930.

L'indice général de la production est, si l'on prend 1928 comme année de base avec l'indice 100, de 101,7 en 1929 et de 92,9 pour les quatre premiers mois en 1930.

2^o Les prix

Si nous prenons l'indice 100 en 1913, nous voyons que les prix de gros ont monté à 141,6 en 1925 pour baisser légèrement en 1927 et 1929 à 137,6 et 137,2 respectivement. Pour les premiers mois de l'année 1930, la diminution se maintient et a tendance à s'accroître.

En prenant toujours comme base l'indice 100 en 1913, nous cons-

tatons, pour les prix de détail, une augmentation du niveau général à 139,8 en 1925, à 147,6 en 1927 et à 153,8 en 1929. Pour les premiers mois de l'année 1930, nous pouvons remarquer une diminution également, mais plus faible que celle de l'indice des prix de gros.

3° *Les salaires*

Pour les ouvriers qualifiés, le salaire moyen hebdomadaire est de 35,33 marks en 1913, de 42 RM. en 1925 et de 47,58 RM. en 1927. En 1929 il est de 53,45 RM. par semaine et en 1930, pendant les trois premiers mois, il est de 54,10 RM. par semaine.

Le salaire moyen hebdomadaire des ouvriers non qualifiés est de 23,52 marks en 1913, de 31,28 RM. en 1925 et de 35,64 RM. en 1927. Il est de 41,60 RM. en 1929 et, pour les trois premiers mois de l'année 1930, de 41,80 RM. par semaine.

Nous pouvons en déduire que les salaires des ouvriers n'ont pas arrêté d'augmenter depuis la guerre. Nous savons également que la question des salaires joue un grand rôle dans la solution de la crise du chômage allemand.

4° *Les impôts*

Nous parlerons ici uniquement du produit de l'impôt sur les salaires et les traitements. En 1925, le produit est de 123.100.000 RM., en 1927 il descend à 106.900.000 RM pour remonter en 1929 à 117.200.000 RM. Pour les quatre premiers mois de l'année 1930, le produit moyen n'est plus que de 101.400.000 RM.

Nous pouvons en conclure que, d'une part, les salaires ont augmenté régulièrement pendant les dernières années, tandis que, d'autre part, l'impôt sur le salaire et les traitements a subi des fluctuations variées et a une tendance à diminuer. Cela s'explique par le nombre croissant des chômeurs qui sont réduits à l'indemnité de chômage et qui, par conséquent, ne paient pas d'impôts.

CHAPITRE II

Les Causes du Chômage depuis 1927

Nous diviserons le second chapitre en deux grandes sections. La première traitera des causes principales du chômage qui résultent d'un grand nombre de facteurs que nous allons examiner successivement. La deuxième section indiquera des causes secondaires du chômage qui proviennent en grande partie de l'institution du système de l'assistance des chômeurs et du régime de l'assurance-chômage.

Première section : LES CAUSES PRINCIPALES DU CHOMAGE

Les causes principales sont très nombreuses et nous essayerons de les classer et de les examiner successivement. L'économie allemande souffre encore du passage de l'économie de guerre à l'économie de paix, les effets de l'inflation désastreuse de 1923 se font encore sentir, les crises de stabilisation et de rationalisation continuent, le niveau souvent exagéré des prix de vente et la politique des salaires élevés diminuent la capacité de consommation des masses, il y a sous-consommation d'une part et sur-production de l'autre ; il en résulte une crise des débouchés aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du Reich. Cette crise des débouchés est une des raisons profondes du développement considérable du chômage en Allemagne pendant les trois dernières années ; elle a amené une stagnation complète des affaires qui se fait sentir depuis 1930 sur-

tout. On cherche à y remédier par ce que les Allemands appellent une « remise en marche de la conjoncture » (*Wiederankurbelung der Konjunktur*).

Il faut y ajouter les impôts très lourds qui frappent la population appauvrie par l'inflation, les charges résultant de la perte de la guerre, la diminution et l'interruption des crédits étrangers, les manœuvres spéculatives d'intermédiaires qui font monter les prix de détail, la toute-puissance de certains cartels qui maintiennent des prix élevés sans avoir à craindre la concurrence, l'exode des capitaux allemands à l'étranger, ce qui aggrave encore la pénurie des capitaux déjà existante, l'impossibilité de se procurer des avances à long terme. Tous ces facteurs caractérisent l'état malsain de l'économie allemande et ont leur répercussion sur le marché du travail allemand, répercussion qui se traduit par des fluctuations alarmantes du nombre des chômeurs. Il faut y ajouter enfin la politique sociale poursuivie par le Gouvernement allemand, politique qui, il est vrai, a fait du bien, mais qui dépasse les moyens dont peut disposer le Reich. Elle entraîne de nouvelles charges pour les contribuables dont la capacité de consommation diminue de plus en plus.

*1° La rationalisation, la politique des hauts salaires
et le niveau des prix*

Dans le chapitre II de la première partie de notre étude, nous avons déjà expliqué le mécanisme de la rationalisation et nous avons parlé de son application en Allemagne. Il est vrai que l'industrie allemande a fait des progrès considérables quant à son matériel technique et à son organisation économique, grâce à l'application des mesures de rationalisation. Mais les effets escomptés ne se réalisaient pas. Jusqu'à la fin de l'année 1926, tout le monde

croyait aux bienfaits de ces mesures. On espérait, grâce à l'application des méthodes rationnelles, augmenter la production, ce qui est arrivé la plupart du temps, mais on comptait pouvoir également agrandir la capacité de consommation des masses. Pour y arriver, il aurait fallu diminuer les prix de vente. Mais les employeurs ne voulaient pas diminuer leur gain d'une part et, d'autre part, ils devaient subir des charges nouvelles résultant des emprunts, de l'élévation des impôts et de l'augmentation des salaires. Dans un autre ordre d'idées, les syndicats ouvriers poussaient continuellement à une augmentation des salaires et furent favorisés dans leurs intentions par le Reich. Il en résultait finalement une augmentation des salaires, comme nous avons pu le voir dans les données statistiques que nous avons indiquées précédemment (1). En outre, les employeurs, ne voulant pas diminuer les prix des marchandises, parce que, comme ils disaient, leurs frais généraux avaient augmenté à la suite des nouvelles charges, se mirent à augmenter ceux-ci pour des raisons plus ou moins justifiées. En somme, ni les employeurs, ni les ouvriers, ne voulaient abandonner leurs positions. La crise et une aggravation violente de celle-ci étaient inévitables. Nous pouvons dire que l'économie allemande a eu le grand tort après l'inflation de 1923 de poursuivre une hausse souvent injustifiée du niveau général des prix, hausse qui eut pour résultat de faire monter également les salaires et les traitements.

La rationalisation, qui devait être un remède et devait donner à l'Allemagne une des premières places dans le monde, n'a pas comblé les espoirs qu'on avait mis en elle. Il est vrai, cependant, que l'industrie allemande a pu enregistrer un certain essor en 1927. En effet, le nombre des chômeurs a diminué en 1927 de 1.840.000 en

(1) Cf., page 96, *Les Salaires*.

février à 330.000 seulement au mois d'octobre. Les salaires des ouvriers montaient, mais une seule chose ne se produisit point, qui est pourtant un indice de la fin d'une crise économique, c'est la chute des prix. Les milieux patronaux, en particulier les cartels puissants, les grandes banques et les nombreux intermédiaires maintenaient les prix élevés et empêchaient par là une augmentation de la capacité de consommation.

S'il est vrai que le taux des salaires des travailleurs a monté, il est vrai aussi, et c'était là un des résultats des plus importants de la rationalisation, que le rendement du travail a monté en 1926 et 1927 et s'est maintenu les années suivantes. On évalue l'élévation du rendement, par rapport à la période d'avant-guerre, à 33 % par jour de travail. Si nous prenons comme base l'année 1913 avec un indice de 100, nous constatons qu'en 1928, l'indice du rendement du travail est dans les mines de la Ruhr de 126,3, pour la potasse de 167,6, pour les véhicules à moteur de 503, pour le minerai de fer de 129,1 et pour l'extraction du plomb et du zinc de 137,3.

Nous avons dit dans l'étude de la rationalisation, dans le deuxième chapitre de la première partie, que l'étranger avait consenti d'importantes ouvertures de crédits à l'économie allemande, et qu'il en était résulté ce que les Allemands ont appelé une « conjoncture empruntée » ou conjoncture fictive. En effet, depuis 1924 jusqu'en 1929, l'étranger envoie chaque année environ deux milliards et demi de RM. en Allemagne. Ces crédits diminuent peu à peu pour disparaître complètement en 1929. La crise qui existe déjà depuis quelques années à l'état latent devient surtout violente depuis cette époque.

Les agriculteurs, les artisans, les petits, les moyens et même quelques grands industriels, et enfin les professions libérales n'ont

pu augmenter sensiblement leurs revenus. Pour la plupart d'entre eux, la capacité de consommation diminue à la suite des élévations successives du niveau général des prix. Comme les producteurs font rentrer l'élévation des salaires dans les prix, le coût de la vie augmente. Les premières victimes en furent les cultivateurs. L'écart des prix entre les produits agricoles et les produits industriels devenait de plus en plus grand et le pouvoir d'achat de l'agriculture devenait de plus en plus petit.

L'élévation des salaires dans une profession entraîne une élévation dans les autres métiers. De nombreuses sentences arbitrales, rendues en matière de salaires, disent que le coût de la vie avait augmenté, sans que le niveau des salaires eût suivi le mouvement ascensionnel. Mais il serait aussi vrai de dire que le niveau des prix a monté, parce que les salaires ont été augmentés. En trois ans, à savoir de 1927 à 1930, les salaires de base des ouvriers qualifiés ont monté de 20,6 % et ceux des ouvriers non qualifiés de 29,1 %. Les dépenses pour le personnel des chemins de fer du Reich, par exemple, ont augmenté, depuis 1925, de 750.000.000 de RM. malgré un licenciement considérable d'employés. Il en résulte que la compagnie des chemins de fer est obligée d'augmenter continuellement ses tarifs, ce qui entraîne une diminution de l'utilisation des transports. Il est intéressant d'ajouter ici que tel n'est pas l'avis des syndicats des travailleurs. En effet, les « Informations centrales des Syndicats ouvriers chrétiens de l'Allemagne » exposent que le déficit de la compagnie des chemins de fer du Reich provient de sa politique antisociale. Elles disent notamment que le déficit résulte des traitements excessifs payés aux directeurs et au haut personnel et non pas de l'augmentation des salaires des ouvriers qui est minime. En outre, par suite de l'application de mesures de rationalisation, les chemins de fer du Reich ont licencié

un grand nombre d'ouvriers. Quant aux ouvriers qui sont restés, ils doivent fournir un rendement de travail de beaucoup supérieur à celui d'avant-guerre ; néanmoins, la compagnie veut baisser maintenant le niveau des salaires tout en maintenant les traitements considérables du personnel supérieur. Les « Informations » conseillent de commencer par diminuer d'abord les gros traitements, de restreindre les bénéfices du conseil d'administration et de supprimer ce qu'elles appellent le « fonds de corruption » des primes de rendement accordées au haut personnel (1).

En 1929, les salaires des ouvriers de la ville de Berlin furent élevés de 11 Pfennig par heure, les prix des moyens de transports en commun de la ville, les tarifs du gaz, de l'électricité et de l'eau suivirent. Par la suite, les ouvriers sur métaux demandèrent également une élévation des salaires correspondante. Une sentence arbitrale les éleva immédiatement de 7 % et, le 1^{er} avril 1930, de 3 % encore.

Depuis le commencement de 1926 jusqu'en été 1929, 20.700.000 ouvriers et employés ont bénéficié d'élévations successives des salaires et des traitements, qui ont atteint 11 milliards de RM. S'il est vrai que l'augmentation des salaires a ralenti depuis 1929, on peut constater néanmoins une légère augmentation de 4 à 5 %. Malgré ces élévations de salaires, la situation du marché allemand ne s'est pas améliorée, mais a plutôt empiré. La structure technique a été améliorée d'une façon extraordinaire sous l'influence des mesures de rationalisation, mais elle ne peut être exploitée économiquement, parce que le niveau général des prix est devenu trop élevé pour la population agricole surtout ; en outre, par suite de

(1) Cf. : « Die antisoziale Politik der Reichsbahn » (La politique antisociale des Chemins de fer du Reich). — *Zentralblatt der christlichen Gewerkschaften Deutschlands*. — Berlin, 15 avril 1930.

la concurrence étrangère qui travaille à meilleur compte, les difficultés d'écoulement des produits n'ont pas tardé de surgir. Par contre, le nombre des chômeurs a atteint en hiver 1928 et 1929 et surtout en hiver 1929 à 1930, un niveau tel qu'il a désorganisé le budget du Reich.

Nous avons donc vu que l'augmentation de la capacité de consommation ne s'est pas produite, parce que les frais généraux, les salaires et les prix de vente sont trop élevés ; en somme, la rationalisation a été suivie d'un progrès à rebours.

2° *Les charges fiscales, les crédits étrangers et l'exode des capitaux*

Avec les salaires, les charges fiscales montaient dans les mêmes proportions. Après la guerre, on avait proclamé en Allemagne la création d'un Etat à tendances sociales. Nous pouvons constater aujourd'hui qu'on a fait beaucoup de bien et qu'on a remédié à des situations fâcheuses. Seulement ce qu'on ne peut pas contester, c'est que la politique sociale poursuivie par le Reich dépassait ses moyens. La marche à peu près normale de l'économie allemande après la stabilisation monétaire s'explique par les crédits considérables de l'étranger, qui procuraient à environ 750.000 à 1.000.000 de personnes une occupation normale. Pendant les années suivantes, l'économie allemande privée et publique a vécu au-dessus de ses moyens. Avec l'argent de l'étranger, l'industrie privée a réalisé la rationalisation, tandis que le Reich a entrepris des travaux publics grandioses. Cette politique de dépenses excessives a soulevé les protestations de l'étranger et, à l'intérieur du Reich même, le nombre des mécontents n'a cessé de monter. Pour poursuivre son programme de développement de la politique sociale, le Reich s'est vu obligé d'augmenter continuellement les charges fiscales ; les artisans, les petits industriels et les classes agricoles en furent les premières victimes. Cet état de choses était malsain et tout le

monde reconnaît aujourd'hui que cette prospérité artificielle ne pouvait durer.

Lorsque les crédits de l'étranger étaient épuisés sans espoir de renouvellement, on cherchait d'y remédier par de nouvelles mesures fiscales qui n'arrivaient cependant pas à améliorer la situation et qui augmentaient encore la sous-consommation et par suite le chômage.

Les syndicats ouvriers, malgré l'accroissement continu du chômage, refusaient tout abaissement des salaires. Pour les chômeurs, il est vrai, existe une assurance, mais les prestations, versées par cette institution d'assurance, avaient, à la suite du chômage de plus en plus violent, dépassé toutes les prévisions. C'est pourquoi on a dû avoir recours aux subventions financières du Reich. Ces contributions pécuniaires du Reich ont monté de 509 millions de RM. en 1925 à 1.350.000.000 RM. en 1930. Au lieu de combattre les causes du chômage, on cherchait uniquement à atténuer sa violence.

A la suite de nouvelles charges fiscales, qui ne pouvaient combler le déficit que passagèrement, un exode des capitaux se fit sentir. Le Ministre du Travail du Reich a estimé dernièrement à 8 milliards de RM. le capital allemand parti pour l'étranger. Si l'on cherche à combattre la crise en augmentant à nouveau les impôts, ces capitaux ne reviendront pas dans leur pays d'origine. La pénurie des capitaux, déjà très grande, a pris un aspect désastreux et a eu sa répercussion dans l'économie allemande et sur le marché du travail.

En septembre 1930, à la suite des nouvelles élections au Reichstag, l'exode des capitaux a redoublé d'intensité ; de même, l'étranger a retiré des capitaux investis en Allemagne. Pourtant, à la fin de septembre, la panique s'est calmée et l'étranger a même

offert des crédits. N'empêche que ce nouvel exode de capitaux se fait sentir désagréablement. La Reichsbank a dû exporter 175 millions de RM. en or en France et elle a perdu en un mois 500 millions de RM. en or et en devises étrangères pour faire face à ses engagements. C'est pourquoi, au commencement d'octobre, la Reichsbank a augmenté le taux de l'escompte de 4 à 5 %, ce qui n'est pas l'indice d'une amélioration de la situation.

3° *La crise des débouchés, l'importation de produits étrangers
et la stagnation des affaires*

De l'application des mesures de rationalisation, une grande augmentation de la production industrielle est résultée. Cependant, nous l'avons vu, la capacité de consommation n'a pas augmenté dans la même proportion pour des raisons variées, telles que le maintien et même la hausse des prix de vente. Ce fait a engendré un manque de débouchés à l'intérieur de l'Allemagne d'abord. Ensuite, les prix, ayant continué à monter, ont atteint et dépassé même le niveau des prix étrangers. Les pays étrangers ont alors diminué leurs achats en Allemagne et la crise des débouchés est devenue générale. Nous assistons donc à une surproduction d'une part, à une sous-consommation et à une crise des débouchés d'autre part. Les grandes entreprises allemandes se sont vues obligées de diminuer leur production ou de fermer pour une durée plus ou moins longue leurs ateliers. Les travailleurs en furent les victimes. Il en est résulté un accroissement du chômage partiel et du chômage complet. Comme la crise se prolonge, le licenciement d'ouvriers s'étend et le chômage n'est plus passager, mais permanent et continu. Il y aurait donc lieu de stimuler l'exportation par une baisse des prix.

Il est vrai que les exportations allemandes de produits finis ont

augmenté de 3 milliards de RM. depuis 1926 et ont procuré une occupation normale à environ 200.000 sans-travail. Cependant, une nouvelle augmentation des exportations de 3 milliards de RM. pourrait donner du travail à environ un million de chômeurs. Pour arriver à ce résultat, il faudrait baisser les prix de production, les frais généraux, les impôts, les salaires, les frais de transport et le niveau des prix à l'intérieur du pays.

Il est intéressant de noter que les importations de produits étrangers ont influé également sur le chômage allemand. C'est ainsi que le journal du syndicat des ouvriers sur métaux, intitulé « l'ouvrier allemand sur métaux » nous parle des relations qui existent entre le chômage et l'importation de produits étrangers. Ce journal trouve que les importations sont trop grandes et, par conséquent, diminuent les chances d'emploi de l'ouvrier allemand. En effet, en 1929, les importations se chiffrent à 13,4 milliards de RM., dont 5,3 milliards pour les produits agricoles, 7,3 milliards pour les produits industriels et 770 millions pour les produits de luxe. On objectera qu'il faut favoriser l'échange de produits entre les pays et que l'étranger achète également des produits allemands ; en effet c'est exact, mais seulement en partie. Il y a des pays qui importent un grand nombre de marchandises en Allemagne sans acheter une contre-partie équivalente de produits allemands. C'est ainsi qu'en 1929, le Canada importe en Allemagne pour 302 millions de RM. de marchandises, tandis que les Allemands n'exportent vers le Canada que pour 85 millions de RM. Les Etats-Unis d'Amérique importent en Allemagne pour 1.788 millions de RM. de marchandises, mais ils n'achètent de produits allemands que pour une valeur de 991 millions de RM. L'Allemagne exporte pour 371 millions de RM. seulement vers l'Argentine, alors que ce pays importe en Allemagne pour 748 millions de RM.

Les exportations allemandes vers l'Australie représentent une valeur de 85 millions de RM., tandis que les importations allemandes en provenance de ce pays se chiffrent à 313 millions de RM. La Chine même envoie pour 371 millions de RM. de produits en Allemagne, alors que les exportations allemandes vers la Chine ne sont que de 185 millions de RM. (1).

Dans un autre ordre d'idées, l'industrie allemande des pierres souffre beaucoup des importations. Ainsi, l'Allemagne importe des pierres de granit de la Belgique et cette importation ne cesse d'augmenter depuis 1927 ; nous savons que l'industrie des pierres souffre déjà beaucoup du chômage saisonnier. Ces importations augmentent encore la crise dans cette branche d'industrie et plus les importations montent, plus le chômage se fait violent dans cette profession. En outre, l'Allemagne importe des pavés provenant de la Suède. Pourtant, l'Allemagne possède des carrières et des travailleurs pour les exploiter. Il faut dire que, par suite de ces importations, plutôt inutiles, il y a trente pour cent de chômeurs permanents dans l'industrie des pierres.

A la suite de ces importations, la disette des capitaux allemands s'accroît d'année en année et la diminution de la consommation de produits allemands grandit de plus en plus. La conséquence fatale en est l'augmentation de l'armée des chômeurs qui, avec ses trois millions de personnes, est une lourde charge pour le peuple allemand. Des statistiques ont établi que toute importation superflue d'une valeur de 4.000 RM. ferait perdre son gagne-pain à un Allemand. A l'heure actuelle, la consommation de produits étrangers aurait privé 500.000 Allemands au moins de leur emploi. La proportion serait surtout forte dans l'industrie textile. Nous pou-

(1) Cf. : SCHMITZ K. — « Arbeitslosigkeit und Verbraucher » (Chômage et Consommation). — *Der deutsche Metallarbeiter*. Mai 1930.

vons citer un exemple relatif à la fabrication et la vente des étoffes « anglaises ». L'idée est assez répandue en Allemagne, comme dans d'autres pays également, qu'il est plus distingué de porter des tissus anglais, parce qu'ils seraient d'une qualité supérieure. En réalité, disent les Allemands, une grande partie des tissus soi-disant anglais, est fabriquée en Allemagne ; ceux-ci sont envoyés en Angleterre pour recevoir uniquement le cachet anglais et pour trouver ensuite des acheteurs en tant que marchandises anglaises. Il existerait même de grandes usines allemandes qui, par contrat, sont obligées de ne pas vendre de tissus en Allemagne même, mais d'envoyer la totalité de leur production en Angleterre. De l'Angleterre une partie des tissus, qualifiés maintenant de « marchandises anglaises véritables », revient dans le pays d'origine où elle est vendue beaucoup plus cher par suite des frais de transports, des frais de douane et des spéculations des intermédiaires. L'exemple le plus caractéristique est celui de la fabrication des tissus à cravates ; ces cravates sont vendues comme marchandise anglaise, mais en réalité cette fabrication n'existe pas en Angleterre et provient de la Rhénanie (1).

La crise de l'économie allemande s'est accentuée de plus en plus et a pris une extension considérable depuis la fin de l'année 1929. On peut observer les effets de la dépression partout, dépression qui résulte de nombreux facteurs dont nous avons parlé. C'est à peine s'il existe une branche d'industrie qui n'a pas procédé à un licenciement plus ou moins étendu de son personnel. Dans les derniers temps, la crise n'a même pas épargné les employés ; ainsi 4.000 employés furent renvoyés d'un seul coup dans l'industrie des

(1) Cf. : BALTRUSCH F. — « Selbsthilfe gegen die Arbeitslosigkeit » (Moyens de défense autonomes contre le chômage). — *Zentralblatt der christlichen Gewerkschaften Deutschland*. Berlin 15 septembre 1930.

métaux de la région de Berlin. La vie économique a atteint un degré de dépression qu'on pourrait qualifier de stagnation. Le Gouvernement allemand, dont la situation financière est en déficit continu à la suite des indemnisations à accorder au nombre imprévu des chômeurs, s'est ému de l'arrêt complet des affaires et cherche à lutter contre la crise en vue de stimuler la conjoncture.

Il ne faut pas oublier cependant que l'aggravation inquiétante de la situation économique actuelle de l'Allemagne n'est pas un symptôme propre à l'Allemagne, mais qu'elle est en rapports étroits avec la dépression de la conjoncture mondiale, dépression qui fut déclenchée par la crise économique des Etats-Unis à la fin de l'année 1929.

4° La crise mondiale

La crise économique mondiale est devenue de plus en plus violente au cours de l'année 1930. Tous les grands pays du monde, à l'exception de la France et des pays scandinaves, subissent une dépression très sensible de la conjoncture qui est renforcée encore par l'affaissement des prix. Partout règne un chômage violent et partout, à la suite d'une crise des débouchés, la production diminue ; le volume du nombre des chômeurs est aussi inquiétant aux Etats-Unis qu'en Allemagne et en Angleterre.

Aux Etats-Unis d'Amérique, la théorie soutenue par Henry Ford et par Edward Filene, selon laquelle les salaires élevés augmentent la capacité de consommation, assurent aux usines leur plein rendement, entraînent une chute des prix et cette dernière une nouvelle stimulation de la consommation et, par là, une augmentation de la production, ne s'est réalisée en Amérique que pour quelques branches de production. Cette théorie a échoué d'abord dans le domaine agricole qui ne pouvait accélérer à volonté la con-

somation de ses produits et qui, pour cela, souffrait de la charge des salaires élevés. L'industrie textile ne pouvait pas appliquer avec succès la théorie précitée et a dû se déplacer vers le Sud où les salaires sont plus bas. L'industrie charbonnière aussi voyait diminuer ses possibilités de débouchés et l'industrie du bâtiment en souffrait également. Une crise économique profonde accompagnée d'un chômage croissant était inévitable, et par la suite les industries de l'automobile, de l'électricité et de la T. S. F. en furent atteintes. En novembre 1929, une panique éclata à la Bourse des valeurs de New-York qui était le signe précurseur de la fin de l'ère de « prosperity ». A ce moment, le gouvernement américain cherchait à calmer l'opinion publique par une campagne habile en promettant une reprise prochaine de la prospérité. Mais au printemps 1930, malgré les promesses, la situation ne s'est pas améliorée. La crise sur le marché des matières premières, qui avait été la cause déterminante du krach de la Bourse de New-York en novembre 1929, s'accrut encore, malgré l'intervention des pouvoirs publics en faveur du coton et du blé. La chute des prix continua, une stimulation de la consommation ne réussit pas. Les pertes considérables de l'économie américaine en valeurs mobilières et en marchandises ont eu pour conséquence une restriction de la consommation et avant tout une sous-consommation des articles de luxe. La crise du café, du sucre, du blé et du caoutchouc exerçait un effet paralysant sur les débouchés vers les Etats de l'Amérique du Sud dont la vie économique fut influencée défavorablement par la chute des prix. Le volume de la production des Etats-Unis baissait de plus en plus, tandis que le chômage ne cessait d'augmenter et on estime que celui-ci varie entre 4 à 6 millions en été 1930. A cette époque, il y eut une nouvelle débâcle à la Bourse de New-York, mais qui, cette fois, était d'une violence moindre. Néanmoins, la

population des Etats-Unis a compris que la crise économique s'est accentuée malgré les tentatives des pouvoirs publics en vue d'en amoindrir l'importance (1).

En Angleterre, la théorie préconisée par Ford et Filehne a échoué depuis le début. L'élévation des salaires a eu pour résultat de faire monter le niveau des prix ; les exportations diminuèrent et provoquèrent un chômage considérable. On se voyait obligé de diminuer les salaires pour regagner en partie les marchés extérieurs perdus. Sur une population totale de 46 millions, l'Angleterre comprenait 1.700.000 chômeurs en avril 1930 et 2.160.000 environ au mois d'août de la même année. Nous voyons donc que, dans ce pays également, le chômage n'est pas en train de diminuer.

Il n'y a que la France qui a pu maintenir un niveau des prix et des salaires relativement bas, où la crise économique et le chômage ne sont pas apparus sous une forme aiguë. La situation est semblable dans les pays scandinaves, en Belgique et en Tchécoslovaquie. Cependant, dans le dernier pays, la chute des prix des produits alimentaires a provoqué une légère crise.

Il y a des pays où le niveau des salaires est bas, mais qui, néanmoins, n'ont pas été épargnés par la crise économique. Tel est le cas de l'Italie, de la Pologne et de l'Autriche. Il faut en chercher la raison soit dans leurs endettements, soit dans leurs grandes dépenses publiques, soit dans le manque de débouchés naturels.

Mais ce sont surtout deux pays dont les perturbations économiques pèsent lourdement sur l'économie mondiale, ce sont les Etats-Unis, dont nous avons parlé plus haut, et l'Asie Orientale. Dans le premier cas, il s'agit de l'écroulement de la « prosperity » dont la durée et les conséquences ne sont pas à prévoir ; dans le deuxième

(1) Cf. : « Das Ende der « Prosperity » (La fin de la « prosperity »). — *Saarbrücker Zeitung*, 24 juin 1930.

cas, il s'agit des effets de la dépréciation de la monnaie-argent qui a provoqué, dans les pays où le monométallisme-argent est encore en vigueur (en Chine, par exemple), des effets comparables à l'inflation allemande de 1923, tels que diminution de la capacité d'importation et appauvrissement croissant provenant de la thésaurisation du métal argent depuis de longs siècles.

Sous l'effet de la crise mondiale qui a éclaté fin 1929, la crise économique allemande s'est naturellement accentuée. En effet, depuis la fin de la guerre, l'Allemagne devait lutter contre les perturbations de sa vie économique. Il n'est pas étonnant que, depuis 1930, le marché allemand a subi une dépression, jusqu'à présent inconnue, de sa conjoncture qui a abouti à une stagnation complète. On peut en déduire facilement que cette situation a eu sa répercussion sur le chômage qui s'est maintenu au courant de l'année 1930 à un niveau très élevé. Il faut y ajouter qu'en Allemagne, le problème de la lutte contre le chômage est, depuis 1929, en rapports étroits avec les difficultés budgétaires du Reich. Il est donc souvent question, à l'heure actuelle, de ce que les Allemands appellent « la remise en marche de la conjoncture ». Les remèdes proposés sont de nature différente.

5° *Les remèdes*

Pour étudier le problème de la « remise en marche de l'économie allemande », nous exposerons les mesures proposées d'une part par les employeurs, de l'autre par les travailleurs.

Dans le journal de la « Fédération des Unions d'employeurs allemands », intitulé « Der Arbeitgeber », un directeur industriel parle des moyens pour combattre la crise. Il dit notamment qu'à l'heure actuelle, la concurrence à l'intérieur du pays aussi bien que la concurrence avec les pays étrangers est impossible par suite des

salaires qui sont trop élevés. Il trouve que la loi de l'offre et de la demande ne joue plus en matière de salaires. Par contre, il défend les traitements excessifs des capitaines d'industrie. En outre, cet industriel reproche aux syndicats ouvriers d'avoir poussé les travailleurs à l'oisiveté. Il demande une réduction des salaires de 10 % et prétend que, grâce aux bas salaires et à une économie générale, la situation économique peut s'améliorer. Comme modèle, il cite l'abaissement volontaire des salaires de 15 % dans les Aciéries Becker et fait l'éloge du compte rendu de la « Deutsche Bank und Disconto-Gesellschaft » qui demande également une diminution des salaires de 10 %. La solution du problème de la réduction des salaires et d'une diminution des charges fiscales serait la tâche de toute urgence du Gouvernement et, si celui-ci n'y réussissait pas, il faudrait la confier à un dictateur. Il conclut en disant que l'économie allemande est fortement ébranlée à l'heure actuelle et que le spectre de la faillite menace les entreprises.

Toute autre est l'opinion des syndicats ouvriers et nous donnerons l'avis de l'organe des « syndicats ouvriers chrétiens de l'Allemagne », qui parle d'une « attaque générale contre les salaires ». Il faudrait maintenir, dit-il, le niveau des salaires et lutter contre les prix exagérés. C'est ainsi que cet organe constate que les prix du marché libre ont diminué depuis janvier 1929 jusqu'en janvier 1930, alors que les prix « réglementés », c'est-à-dire les prix dictés par les cartels et les trusts, se sont maintenus et ont même augmenté pour la même période. Il faut lutter, en outre, contre la spéculation des intermédiaires qui font monter les prix de 30 % environ. A ce sujet, une enquête entreprise par le « Conseil de l'Economie du Reich » a pu faire des observations intéressantes. Un grand nombre d'objets de première nécessité subissent une augmentation injustifiée qui varie entre 30 et 50 %. En outre, les taux des intérêts

demandés par les banques pour les avances de capitaux sont trop élevés. La vie économique allemande serait dominée, quant à la formation des prix, par la politique des cartels. Le syndicat chrétien prétend que ces cartels et les autres entreprises à tendances monopolisatrices imposent aux consommateurs allemands une charge artificielle qui atteint chaque année le montant des annuités du plan Young. Le niveau actuel des salaires peut donc facilement être maintenu, si on veut supprimer les écarts qui existent entre les prix de revient et les prix de vente et si les banques et les cartels veulent réduire leurs gains excessifs.

Il y a lieu d'ajouter ici qu'une ordonnance du 2 novembre 1923 a institué une surveillance des grandes coalitions capitalistes et a créé des tribunaux des cartels pour résoudre les conflits. En outre, par une ordonnance d'urgence de la fin de l'été 1930, le Gouvernement allemand a conféré au Ministre de l'Economie du Reich, le droit de prendre des mesures contre la pratique du maintien de prix élevés. A l'heure actuelle où la dépression économique sévit et se prolonge, on peut faire la constatation curieuse qu'il existe des industriels, membres de cartels, qui considèrent les liens qu'ils se sont pourtant imposés à eux-mêmes, comme une entrave. Parfois ils pourraient conclure une affaire en accordant au client un prix avantageux ou des facilités de paiement, mais ils sont liés par les dispositions du cartel auquel ils ont adhéré. L'expérience a montré que le cartel est tout puissant aussi longtemps qu'il assure à ses membres, même en période de mauvaise conjoncture, un minimum de débouchés et de profit. Nous assistons actuellement à une certaine lassitude et à une tendance qui cherche à relâcher les liens et les conditions imposées par les cartels.

L'organe officiel des syndicats ouvriers chrétiens continue en disant qu'une élévation des salaires n'entraîne pas forcément une

augmentation du nombre des chômeurs. A l'appui de ses dires, il cite comme exemple la période d'avant-guerre : plus les salaires montaient, plus la situation du marché du travail était favorable. En effet, avant la guerre l'augmentation des salaires et, par là, l'augmentation de la capacité de consommation étaient possibles, grâce à une augmentation du rendement du travail et parce que l'excédent de la production trouvait des débouchés. Après la guerre, le rendement du travail est monté encore beaucoup plus. Par contre, les frais occasionnés par le paiement des salaires pèsent beaucoup moins sur les prix des marchandises qu'on ne croit, soit parce que ces prix ont été augmentés d'une façon démesurée, soit parce que, pour un salaire réel semblable à celui de l'avant-guerre, on demande aujourd'hui un rendement de travail beaucoup plus grand. L'exemple de l'industrie de la potasse et de l'industrie des engrais chimiques nous montrent que des salaires élevés n'entraînent pas toujours une augmentation des prix ; en effet, ces industries vendent leurs produits à des prix inférieurs à ceux d'avant-guerre et ne s'en trouvent pas plus mal.

Ce qui fait défaut aujourd'hui, c'est un marché qui puisse absorber la surproduction. Malgré le chômage violent, les chiffres de la production allemande n'ont pas baissé dans leur ensemble. Il existe une forte disproportion entre la production et les possibilités de débouchés, entre la capacité de production et la capacité de consommation.

Il est pourtant vrai de dire que, dans certains cas, une mauvaise politique des salaires peut ruiner une entreprise. S'il existe des entreprises dont la production revient vraiment trop cher, parce que les salaires sont trop élevés, l'ouvrier n'hésitera pas à consentir à une réduction raisonnable de son gain. En effet, la classe ouvrière préfère un gagne-pain assuré, même s'il est restreint,

au chômage complet. Seulement, on n'en pourra faire un grief aux syndicats ouvriers, s'ils veulent examiner en détail une réduction proposée et s'assurer de son succès. Il ne faudra surtout pas permettre aux milieux patronaux de procéder à une réduction générale de tous les salaires, qui serait sûrement injustifiée et qui diminuerait encore la capacité de consommation des classes ouvrières. On tournerait alors dans un cercle vicieux qui aboutirait à un « suicide économique » (1).

L'organe précité ajoute encore que les causes du chômage ne sont certainement pas les salaires soi-disant trop élevés ; il faut les chercher ailleurs. A la suite de la guerre, de l'inflation et de l'appauvrissement général, l'afflux de grandes masses de travailleurs est devenu considérable sur le marché du travail allemand. Il y a au moins 4 à 5 millions de personnes de plus, par rapport à la période d'avant-guerre, qui sont obligées de gagner leur vie aujourd'hui, abstraction faite de l'accroissement annuel normal. Le travail des femmes, par exemple, a augmenté de 40 % depuis le dernier recensement de 1907. Avant la guerre, 800.000 jeunes gens environ accomplissaient leur service militaire qui durait plusieurs années ; aujourd'hui, ils sont à la recherche d'un emploi. Avant tout, il existe une raison principale et qui est internationale, c'est que le processus de réadaptation de l'économie mondiale à la situation nouvelle, créée par suite de la guerre, n'est pas encore achevé. S'il en est ainsi, une réduction des salaires lesquels, d'ailleurs, sont souvent insuffisants, ne pourra atténuer, ni faire disparaître la crise du chômage. Par exemple, le salaire réel de l'avant-guerre n'est pas encore atteint aujourd'hui par les ouvriers qua-

(1) Cf. : « Die Löhne sind an der Arbeitslosigkeit schuld » (Chômage dû au taux des salaires). — *Zentralblatt der christlichen Gewerkschaften Deutschlands*, Berlin 15 juin 1930.

liés. Quant aux ouvriers non qualifiés, leur salaire actuel ne dépasse le salaire réel d'avant-guerre que dans quelques rares catégories de professions. Il faut cependant dire que le salaire d'avant-guerre était absolument insuffisant. Aujourd'hui encore, la moitié des salariés allemands est dispensée de l'impôt sur le revenu, parce qu'elle ne touche pas un revenu imposable, à savoir : 1.200 RM. par an ; 63,1 % des ouvriers inscrits à l'assurance-invalidité gagnent moins de 36 RM. par semaine et il n'y a que 36,9 % qui gagnent 36 RM. et un peu plus. Comment veut-on, demande l'organe des syndicats ouvriers chrétiens, réduire des salaires pareils ? La politique des salaires, dont le but est l'augmentation des revenus des classes salariées pour améliorer leur niveau d'existence, fait monter la consommation, pousse à la production et à un plus grand échange de marchandises. Cette vérité a été reconnue et appliqué aux Etats-Unis et en Angleterre. Dans ces pays, on n'étrangle pas la conjoncture par une augmentation continuelle des prix, comme l'ont fait les cartels et les ententes entre producteurs en Allemagne, malgré une dépression de la vie économique. Les ouvriers doivent donc résister de toutes forces à une réduction injustifiée de leurs salaires (1).

Après avoir exposé l'opinion des employeurs et celle des ouvriers, nous pouvons conclure que la première chose à faire, pour remédier à la crise violente qui frappe l'Allemagne actuellement, ce serait une diminution énergique des prix de vente. Il faudra vaincre les résistances des industriels et des nombreux intermédiaires qui ne veulent pas renoncer à une diminution de leurs gains souvent considérables. Il arrive que des directeurs d'industries

(1) Cf. : BALTRUSCH F. — « Generalangriff auf die Löhne » (Attaque générale contre les salaires). — *Zentralblatt der christlichen Gewerkschaften Deutschlands*, Berlin 15 juin 1930.

moyennes touchent des traitements qui, bien souvent, ne sont pas en rapport avec les salaires payés aux ouvriers. Ne voit-on pas des directeurs qui, même dans une petite entreprise, touchent un traitement mensuel de 5.000 marks, ce qui équivaut à 30.000 francs. En outre, il faut lutter contre les agissements nuisibles des intermédiaires qui font hausser les prix sans raison apparente. Une fois que l'abaissement des prix est déclenché et que les gains sont ramenés à des limites raisonnables, on pourra envisager une réduction des salaires, mais seulement dans les entreprises où elle est réellement indispensable pour la bonne marche des affaires. Il faut donc que les classes aisées consentent à faire des sacrifices, lesquels ne doivent être entrepris aux dépens de la classe laborieuse. Le Gouvernement allemand n'a pas pu se soustraire plus longtemps à la nécessité de trouver une solution à la crise actuelle. Il a proposé dernièrement une diminution des traitements du haut personnel dans les administrations du Reich et un impôt dit de sacrifice à verser par les fonctionnaires et les personnes touchant un revenu dépassant 8.000 RM. par an. Espérons que cette politique sera suivie par les industries privées.

2^e Section : LES CAUSES SECONDAIRES DU CHOMAGE

Ces causes, qu'il est utile d'indiquer, résultent de la création de l'assistance des chômeurs et surtout de l'institution du régime de l'assurance-chômage. Nous examinerons l'exode rural, les abus commis dans l'application du régime de l'assurance-chômage et le chômage saisonnier, facteurs qui influent plus ou moins directement sur la crise du chômage.

1° *L'exode rural*

Depuis de longues années, l'Allemagne souffre d'un manque de la main-d'œuvre agricole. Ce n'est pas que l'ouvrier agricole faisait défaut autrefois, mais, dans bien des cas et c'est un phénomène qu'on a pu observer dans la plupart des pays industriels, le travailleur agricole abandonnait la campagne pour la ville où il espérait trouver un salaire plus équitable ; dans d'autres cas, l'ouvrier agricole allemand s'expatriait fréquemment pour tenter sa chance dans les pays transocéaniques.

Il faut avouer que le salaire de l'ouvrier agricole est souvent inférieur à celui payé aux ouvriers industriels. En outre, la question du logement y joue un grand rôle et la liberté du travailleur industriel est plus grande que celle du travailleur resté à la campagne. Toutes ces raisons ont déterminé un exode rural avant la guerre déjà.

Les mêmes raisons jouent encore aujourd'hui. Mais, depuis la création du régime de l'assistance et de l'assurance des chômeurs, beaucoup de travailleurs agricoles sont disposés à quitter la campagne pour les raisons suivantes : dans les villes, ils peuvent trouver comme manœuvres, particulièrement dans l'industrie du bâtiment et dans les travaux de la voirie, un emploi mieux rétribué qu'à la campagne. Cet emploi est souvent passager, mais il leur donne un droit à l'indemnité de chômage, qui atteint et souvent dépasse le salaire payé à la campagne. Ils ont donc tout intérêt de rester plutôt dans les villes où ils peuvent vivre sans travailler que de gagner péniblement leur vie en travaillant dur à la campagne. En outre, l'exclusion du bénéfice de l'assurance-chômage des domestiques agricoles qui vivent dans la famille de leur patron, est un stimulant pour abandonner le travail agricole, même si le risque-chô-

mage y est moins fréquent, et pour accepter un emploi à la ville qui, en cas de chômage, leur assure le minimum d'existence. L'exode rural s'est renforcé encore pour une autre raison ; après épuisement du bénéfice de l'assurance-chômage, ces travailleurs tombent à la charge de l'assistance publique dont les prestations sont supérieures dans les grandes villes qu'à la campagne. Le fait que, pratiquement, presque tous les ouvriers agricoles et artisans, assurés et domiciliés à la campagne, peuvent toucher leur indemnité de chômage à n'importe quel bureau de travail des villes, favorise également la désertion des campagnes, notamment pour les célibataires.

La plupart des cuvriers agricoles venus à la ville tombent régulièrement à la charge de l'assistance publique pour la simple raison qu'ils n'ont pu satisfaire à l'obligation de stage prescrit par l'assurance-chômage. D'autres, comme nous l'avons vu, se voient obligés de s'adresser à l'assistance publique pour obtenir des subsides, parce qu'ils n'ont pu trouver un nouvel emploi après épuisement du bénéfice de l'assurance. Par suite de l'afflux des ouvriers venant des campagnes, la situation du marché du travail empire pour les ouvriers des villes. Le chômage et l'appel aux secours pécuniaires des institutions d'assistance augmente ; la crise du logement s'aggrave également. Par contre, la campagne manque de travailleurs et, malgré le chômage violent, il faut faire venir des ouvriers saisonniers des pays étrangers (1). C'est ainsi qu'il existe entre l'Allemagne et la Pologne un traité réglant l'immigration d'ouvriers agricoles saisonniers. Il a été stipulé que le travail serait exécuté et les salaires payés conformément à un contrat-type arrêté par le comité paritaire professionnel pour l'agriculture et la sylvi-

(1) Cf. : Dr ELSAS F. — « Landflucht » (Exode rural). — *Zur Reform der Arbeitslosenversicherung*. Stuttgart 1929.

culture, rattaché à l'Office fédéral allemand de placement et d'assurance-chômage. L'Allemagne envoie des agents spéciaux en Pologne pour recruter la main-d'œuvre agricole. Ainsi, en vertu de la convention germano-polonaise, la « Centrale allemande pour la main-d'œuvre » (Deutsche Arbeiter-Zentrale) est tenue d'envoyer des agents en nombre suffisant pour traiter les questions de recrutement d'accord avec les fonctionnaires polonais. Pour assurer, chaque année, une bonne adaptation du recrutement et de l'immigration aux besoins du pays et pour en faciliter périodiquement la réadaptation, la même convention prescrit le retour obligatoire des immigrants dans leur pays d'origine à la fin de la saison (1). Ainsi en 1930, 109.000 ouvriers saisonniers étrangers sont venus travailler en Allemagne. En 1929, ils étaient 114.000 et en 1928, on en comptait même 129.000.

Une réforme des conditions de l'assurance-chômage ne serait qu'un remède partiel à l'exode rural. Ce sont, pour la plupart, des raisons d'ordre économique et social qui poussent à l'abandon des campagnes.

2° Les abus

Les employeurs et les ouvriers et, avec eux, l'opinion publique allemande sont d'accord sur les abus qui ont été commis et sont commis encore dans l'application du régime de l'assurance-chômage, abus qui entraînent une charge supplémentaire pour l'assurance. Le régime actuel favorise, à l'avis général, « le chômage créé artificiellement ». L'employeur, aussi bien que le travailleur, abusent de l'assurance ; il arrive qu'ils s'entendent sur ce qu'ils

(1) Cf. : VARLEZ L. — « Les principes généraux d'une convention internationale sur les conditions et contrats d'emploi des travailleurs étrangers, II. — *Revue internationale du Travail*. Genève, avril 1929.

appellent un « congé » (Werkbeurlaubung) pour permettre à l'ouvrier qui, en apparence, continue à faire partie du personnel de l'entreprise, de parfaire son obligation de stage nécessaire à l'obtention des indemnités de chômage. Les employeurs, lorsqu'ils renvoient leur personnel, sont moins circonspects qu'autrefois, parce que le départ de l'ouvrier de la localité n'est plus guère à craindre. Les syndicats ouvriers et les conseils d'usine ne poussent plus, comme dans le temps, à la continuité de l'emploi. A la campagne, les fils de cultivateurs se procurent une occupation industrielle pendant quelques mois pour pouvoir toucher ensuite l'indemnité de chômage ; se référant à leur occupation industrielle passagère, ils refusent en hiver un emploi dans la sylviculture, parce que, d'après la loi sur l'assurance-chômage, un tel emploi ne peut leur être imposé. Il en résulte que la sylviculture, l'agriculture et le service de la réfection des voies qui ont besoin de travailleurs auxiliaires en hiver, souffrent d'un manque de main-d'œuvre à une époque où la crise du chômage est très violente.

On parle également d'un accroissement du « travail clandestin » (Schwarzarbeit) dont les conséquences, au point de vue moral, sont inquiétantes. Les artisans sont nombreux qui, dans les villes, vont de maison en maison pour faire des réparations et qui interrompent leur travail pendant quelques instants pour aller faire estampiller leur carte de chômage, ce qui est une mesure de contrôle de la continuité du chômage, et pour toucher les indemnités. En effet, les chômeurs inscrits sont obligés de se présenter presque quotidiennement à un bureau de travail compétent pour faire viser leur carte de chômage.

On affirme également que le cas s'est présenté assez souvent où l'employeur n'a pu embaucher des ouvriers qu'à condition de s'en-

gager à cacher l'occupation vis-à-vis du bureau de travail et de la caisse de maladie.

Un autre symptôme inquiétant, qui a fait son apparition à la suite de l'application de l'assurance-chômage, est celui de l'indemnisation grandissante de femmes mariées qui travaillent temporairement dans de nombreuses entreprises industrielles et commerciales. Autrefois, aux moments de grande conjoncture, comme, par exemple, avant les fêtes de Noël, les entreprises embauchaient des femmes à titre provisoire. Celles-ci n'ignoraient pas que leur emploi était d'une durée limitée. De nos jours, par contre, elles cherchent à trouver un emploi pendant vingt-six semaines, durée de l'obligation de stage, pour avoir droit à l'assurance-chômage, quoique leur mari, leur père ou un autre membre de la famille touche un salaire normal. Il est vrai que, par la réforme de la loi de 1927, la durée de l'obligation de stage a été prolongée et atteint actuellement cinquante-deux semaines.

De nombreux exemples, pareils aux précédents et qui mettent en lumière l'emploi abusif de l'assurance-chômage, ont été cités par la presse allemande. Il est impossible de dire jusqu'à quel point les prestations de l'assurance-chômage ont été employées abusivement aux dépens de la collectivité. Nous pouvons affirmer que des mesures sévères ont été entreprises par l'Office fédéral de placement et d'assurance-chômage, pour lutter contre les abus et pour contrôler la réalité du chômage. On croit qu'à l'époque actuelle les abus sont moins fréquents (1).

3° *Le chômage saisonnier*

Il est intéressant d'ajouter ici quelques mots sur le chômage

(1) Cf. : Dr ELSAS F. — « Behauptete Missbräuche » (Soit-disants abus). — *Zur Reform der Arbeitslosenversicherung. Stuttgart* 1929.

saisonnier, qui a contribué également à aggraver la crise. L'assurance-chômage a été créée en vue de parer au risque du chômage temporaire. Cependant, elle vient aujourd'hui au secours de nombreux chômeurs saisonniers. Autrefois, l'emploi stable était la règle et l'emploi saisonnier l'exception. De nos jours, l'ardeur de chercher un emploi durable a considérablement diminué. Un ouvrier saisonnier est occupé en moyenne trente-neuf semaines par an. Les cotisations qu'il verse au cours d'une année à l'assurance-chômage atteignent au maximum le salaire d'une semaine. D'autre part, pendant la période de chômage saisonnier, qui varie entre douze et treize semaines par an, il touche des indemnités de chômage qui, au total, dépassent de beaucoup les cotisations versées. L'excédent est donc payé par les autres assujettis de l'assurance-chômage, c'est-à-dire par des personnes qui sont moins bien rétribuées que les ouvriers saisonniers ; en effet, ces derniers sont mieux payés, parce qu'on tient compte du chômage qui les frappe à intervalles réguliers. La situation est semblable pour les ouvriers à domicile. Tout le monde sait que les chômeurs saisonniers cherchaient autrefois fréquemment à trouver un emploi supplémentaire pendant la morte-saison et développaient leur éducation professionnelle en vue d'un double emploi. Il est vrai que ces travaux supplémentaires n'étaient pas aussi bien payés que les ouvrages saisonniers ; cependant, l'ouvrier n'hésitait pas à les accepter. Aujourd'hui, le désir d'accepter des travaux supplémentaires n'existe plus guère, parce que l'indemnité de chômage dépasse d'abord souvent le salaire payé pour les travaux supplémentaires et, en second lieu, parce que l'exécution volontaire d'un travail supplémentaire moins bien rémunéré que le travail saisonnier entraîne une diminution du taux de l'indemnité de chômage et la perte de l'indemnité supérieure payée auparavant.

Une autre constatation regrettable est qu'à la suite du chômage prolongé et de ses conséquences, un grand nombre de chômeurs ont perdu le goût au travail, et nous pouvons dire qu'on ne trouve plus guère chez eux le désir de reprendre un emploi. De nombreux sans-travail arrivent à la conviction que l'indemnité qui leur est accordée constitue une rente pure et simple (1).

(1) Cf. : Dr ELSAS F. — « Saisonarbeitslosigkeit » (Chômage saisonnier). — *Zur Reform der Arbeitslosenversicherung*. Stuttgart 1929.

CHAPITRE III

L'Assurance-Chômage

Dans ce chapitre, nous parlerons de la loi du 16 juillet 1927 sur le placement et sur l'assurance-chômage, loi qui a réorganisé et codifié les textes et les mesures législatifs parus jusqu'à cette époque. Nous dirons également que cette loi a soulevé des critiques et qu'une réforme, entreprise par la loi du 12 octobre 1929, y a remédié en partie.

Première Section: ÉVOLUTION VERS D'IDÉE D'UNE ASSURANCE

Nous avons vu, dans un chapitre précédent (1), que le problème économique et social, qui se posait pour le marché du travail allemand après la guerre, visait deux buts : d'une part, il s'agissait d'assurer le minimum d'existence à la grande masse de chômeurs capables de travailler et, d'autre part, il fallait remettre au travail ces chômeurs le plus rapidement possible. Le problème de l'assistance des chômeurs et celui du placement étaient donc posés simultanément. Ils ont trouvé des solutions variées au cours des années. Les fluctuations violentes, que subissait le marché du travail, rendaient l'exécution d'une législation rationnelle très difficile. Des mesures qui, à un certain degré de chômage, rendaient des services précieux, devenaient souvent insuffisantes, lorsque le chiffre des chômeurs dépassait une certaine limite. Ainsi, la politique du

(1) Cf., page 50, *Assistance des chômeurs*.

marché du travail était souvent incertaine et tâtonnante par suite des fluctuations imprévues et souvent rapides du chiffre des chômeurs. La législation de l'assistance des chômeurs était constamment soumise à des modifications profondes.

Du mois de novembre 1918 jusqu'au mois d'octobre 1927, l'assistance des chômeurs était confiée aux communes surtout. Sans elles, cette assistance n'aurait même pas été possible pendant les premières années après la guerre. Nous avons vu dans le chapitre III de la première partie, les ordonnances les plus importantes qui organisaient le placement et l'indemnisation des chômeurs. Rappelons qu'il y avait d'abord un système d'assistance pure et simple, c'est-à-dire financé uniquement par les pouvoirs publics, à savoir : le Reich, les pays et les communes. Ensuite, l'ordonnance du 16 février 1924, dont nous avons parlé longuement, a inauguré un régime intermédiaire, qui n'était pas une assurance obligatoire proprement dite, mais un régime d'assistance avec contributions obligatoires des employeurs et des travailleurs. Enfin, la loi du 16 juillet 1927 sur le placement et sur l'assurance-chômage institue le régime de l'assurance. Un des traits caractéristiques de cette loi est qu'elle a rompu la collaboration étroite qui, jusque-là, avait existé entre les communes, le placement et l'assistance des chômeurs. Le placement a été enlevé aux communes et aux unions de communes. Le régime antérieur est supplanté, selon la nouvelle loi, par une administration tripartite, à savoir : l'Office fédéral de placement et d'assurance-chômage, les offices de travail des pays du Reich et les bureaux de travail locaux (1).

Examinons les raisons qui ont poussé les Allemands à aban-

(1) Cf. : Dr ELSAS F. — « Erwerbslosenfürsorge » (L'assistance des chômeurs). — *Zur Reform der Arbeitslosenversicherung*. Stuttgart 1929.

donner le système de l'assistance pour adopter le régime de l'assurance.

On s'est rendu compte en Allemagne que le système le plus désavantageux, aussi bien pour le public en général que pour chaque assisté en particulier, est celui qui, par une confusion des principes de l'assurance et du principe de l'assistance, comporte le versement de cotisations obligatoires, mais subordonnent l'octroi des indemnités de chômage à une décision administrative concernant les moyens d'existence de chaque intéressé, ainsi que son degré d'indigence. Il fallait donc choisir entre l'assistance ou l'assurance.

Le principal avantage du principe de l'assistance est de ne pas limiter strictement la durée des secours en cas de chômage prolongé. Cet avantage a contribué, en Allemagne et dans les pays où a sévi un chômage de longue durée, à l'abandon partiel du système de l'assurance pure, qui, somme toute, n'offre pas une solution définitive du problème. D'autre part, le principe de l'assistance est beaucoup plus souple que celui de l'assurance dans la fixation du droit aux prestations. Il permet plus facilement d'intervenir en cas de maladie, de travail à l'étranger, de détention injustifiée ou de travail dans les métiers exclus de l'assurance. Par contre, cette souplesse nécessite des décisions, des estimations, des contrôles individuels de la part des organes administratifs compétents et peut se retourner, dans certains cas, contre l'assisté lui-même. Il peut en résulter des décisions injustes, des recours nombreux justifiés ou non, des procédures administratives en plusieurs instances, de sorte que les frais d'exploitation sont plus élevés et le rendement moindre.

Le principal reproche adressé au principe de l'assistance par le grand public, et en particulier par les milieux patronaux, est

d'amoindrir la volonté au travail, étant donné qu'en l'absence d'un terme précis à l'octroi des secours, l'assisté est porté à croire qu'on continuera indéfiniment à lui venir en aide, même s'il ne met que peu d'ardeur à chercher du travail ou refuse un emploi qui lui déplait.

Le principe de l'assurance présente tout d'abord l'avantage que les milieux professionnels, c'est-à-dire les employeurs et les travailleurs, doivent directement participer aux frais de l'assurance, ce qui doit fatalement les inciter, pour obtenir une réduction de leur quote-part, à prendre toutes les mesures capables de restreindre le chômage. Par contre, lorsqu'il est intégralement appliqué, c'est-à-dire lorsque les patrons et les ouvriers, et éventuellement les pouvoirs publics sont seuls à contribuer à l'assurance, ce principe présente l'inconvénient de ne pas tenir suffisamment compte du fait que toutes les classes de la population sont presque toujours également mêlées à l'évolution des crises économiques accompagnées d'un fort chômage. En outre, ces troubles économiques peuvent revêtir une importance si considérable pour la vie de la collectivité qu'il devient impossible d'abandonner la lutte contre leurs conséquences sociales aux seules sphères directement intéressées, celles des patrons et des ouvriers. Il est nécessaire que les corporations de droit public, et l'Etat tout particulièrement, participent aux frais de cette lutte.

En outre, le principe de l'assurance garantit à chaque ouvrier un droit nettement déterminé pour toute la période prévue dans les conditions de l'assurance, droit tout à fait indépendant de la décision ou de l'appréciation d'un organe administratif quelconque. Mais cet avantage porte en lui-même sa contre-partie : l'assuré ne jouira de son droit aux indemnités de chômage que pendant la durée maxima prévue, durée qui ne sera en aucun cas prolongée.

Du point de vue de l'administration de l'assurance-chômage, le principe de l'assurance est plus économique que celui de l'assistance, étant donné qu'il ne nécessite pas d'enquêtes individuelles sur les conditions d'existence du chômeur. L'administration de l'assurance, en effet, n'a pas à contrôler si l'assuré touche un revenu provenant de travaux accessoires ou reçoit des secours de sa famille ; l'économie ainsi réalisée permet éventuellement d'augmenter les prestations.

Il est vrai qu'il existe également des inconvénients. L'inconvénient principal du système de l'assurance est sa rigidité. L'ouvrier qui n'opère pas de versements, que ce soit pour cause de maladie, de travail à l'étranger, de travail dans les métiers exclus de l'assurance, est irrémédiablement privé des indemnités de l'assurance-chômage (1).

Nous pouvons dire que les Allemands ont adopté le régime de l'assurance en 1927 pour deux raisons principales, une raison d'ordre administratif et une raison d'ordre social. Au point de vue administratif, les Allemands se promettaient une économie appréciable de la centralisation de tous les organismes en une organisation tripartite et autonome que nous avons indiquée plus haut. Il est vrai de dire que cette centralisation a soulevé de vives critiques, sur lesquelles nous reviendrons plus loin. En tous cas, elle n'a pas comblé les espoirs qu'on a mis en elle. La raison sociale est celle de l'honneur professionnel, L'ouvrier considérera toujours plus ou moins comme une aumône les indemnités versées par l'assistance. L'assurance, par contre, à laquelle il collabore directement en versant des cotisations, lui donne, comme nous l'avons vu plus haut,

(1) Cf. : Dr RAGER F. — « L'assistance extraordinaire en cas de chômage prolongé. » — *Revue internationale du Travail*. Genève, décembre 1927.

un droit nettement déterminé aux prestations de cette institution.

Il est intéressant d'ajouter, à titre documentaire, l'opinion des milieux patronaux qui ne voyaient pas d'un œil favorable l'institution du système de l'assurance-chômage. C'est ainsi qu'un employeur allemand dit que l'assurance-chômage qui fonctionne depuis 1927, est un nouveau moyen d'action des partisans de la politique des hauts salaires, préconisée par les syndicats ouvriers. Cet industriel prétend que, par suite des contrats de tarif, des sentences arbitrales et de la ratification des transactions, un niveau élevé des salaires a été fixé officiellement, de sorte qu'un équilibre entre le niveau des salaires et le nombre des chômeurs devient impossible à établir. Il s'ensuit la nécessité pour l'Etat de créer, dans le cadre de la politique des hauts salaires, un régime fonctionnant automatiquement pour protéger les sans-travail ; ce régime est entré en vigueur avec la loi de 1927. On peut employer une image caractéristique pour illustrer la politique des salaires réglementés par l'Etat. Ainsi, continue cet employeur, les enfants se servent pour manger d'une fourchette et comme le couteau est encore un instrument trop dangereux pour eux, ils se servent fréquemment de leur morceau de pain pour pousser les bouchées sur la fourchette. Les parcelles des bouchées qui tombent par-dessus le bord de l'assiette, sont ramassées plus tard par la mère avec un ramase-miettes. Il en est exactement de même de la politique actuelle des salaires. Le contrat de tarif est représenté par la fourchette et la sentence arbitrale par le morceau de pain, alors que la bouchée personnifie l'élévation des salaires. Lorsque des difficultés se présentent pour adopter une élévation des salaires dans le contrat de tarif, on fait intervenir la sentence arbitrale et lorsqu'à la suite de l'élévation des salaires, des travailleurs, représentés dans cette image par les parcelles des bouchées tombant par-dessus le bord de l'assiette,

sont réduits au chômage, le « ramasse-miettes » de l'assurance-chômage entre en action pour les mettre à l'abri (1).

2^e Section : APERÇU HISTORIQUE

C'est au printemps 1920 que le premier projet d'une loi sur l'assurance-chômage a fait son apparition. Selon ce projet, les « Unions de Caisses de maladie » devaient créer des caisses de chômage. Les bureaux publics de placement devaient jouer un rôle purement consultatif, lors des décisions à prendre au sujet des prestations de l'assurance. Quant à l'organisation financière, les cotisations des employeurs et des travailleurs seraient de $\frac{4}{6}$, à contributions égales, et les deux derniers sixièmes seraient fournis par les contributions du Reich et des communes. Ce projet fut retiré par le Gouvernement en automne 1920, au moment de sa discussion au Conseil fédéral.

Une nouveau projet relatif à une loi provisoire sur l'assurance-chômage suivit en automne 1921. Il ne s'occupait pas de l'organisation proprement dite de l'administration. Les cotisations des patrons et des ouvriers étaient, à parts égales, de $\frac{2}{3}$, alors que le Reich, les pays et les communes devaient y contribuer pour $\frac{1}{3}$. La fixation des prestations financières était laissée aux bureaux publics de placement. Le 20 juin 1922, ce projet de loi fut discuté par le Conseil fédéral, le 29 janvier 1923 il fut déposé au Reichstag, mais il n'y fut pas voté.

Le 15 septembre 1925, le Gouvernement du Reich a soumis un nouveau projet de loi sur l'assurance-chômage au Conseil fédéral et au Conseil de l'Economie du Reich. Le 16 avril 1926 ce projet

(1) Cf. : Dr OSTHOLD P. — « Das Lohnproblem » (Le problème des salaires). — *Sozialwissenschaftliche Rundschau*, Beilage zu den « *Aerztlichen Mitteilungen* ». Leipzig, juillet 1930.

fut suivi d'une explication détaillée. Cette fois-ci le projet fut voté en un temps relativement court. Le 5 octobre 1926, la commission de politique sociale du Conseil de l'Economie du Reich en est saisie, le 18 novembre 1926 le projet est voté par le Conseil fédéral et le 16 décembre 1926 il est déposé sur le bureau du Reichstag. Celui-ci a transmis le projet à sa commission de politique sociale, après une première délibération les 7 et 8 février 1927. Cette commission a donné son approbation le 2 juillet 1927 ; le 7 juillet le projet de loi est voté au Reichstag par une grande majorité et le 16 juillet la loi est promulguée. Au cours des délibérations de la commission de politique sociale du Reichstag, le projet de loi a subi une modification et une extension profondes. Le projet primitif avait pris comme base l'organisation des bureaux de placement existants et avait stipulé la création de caisses régionales de chômage auprès des offices de placement des pays. Pour le reste, il avait conservé, sans rien y modifier, les bureaux de placement locaux comme institutions communales et l'Office fédéral de placement comme organe de contrôle. Par la suite, la commission de politique sociale a chargé le Gouvernement du Reich de présenter un nouveau projet d'organisation, sur la base d'un Office fédéral de placement et d'assurance-chômage autonome, qui devait absorber les bureaux de placement existants ainsi que les offices de placement des pays. Par conséquent, la loi sur le placement s'est ajoutée à la loi sur l'assurance-chômage pour n'en faire qu'une seule. Cette loi a été promulguée le 16 juillet 1927 et est entrée en vigueur le 1^{er} octobre de la même année. Elle se divise en neuf parties : la première traite de l'organisation administrative, la seconde du placement et de l'orientation professionnelle, la troisième de l'assurance-chômage proprement dite, la quatrième des mesures pour éviter et résoudre le chômage, la cinquième de l'organisation finan-

rière, la sixième de la procédure, la septième des mesures d'ordre général, la huitième des mesures transitoires et la neuvième des mesures disciplinaires. Dans la section suivante, nous examinerons ces différentes parties en donnant leurs idées générales (1).

3^e Section : LA LOI DU 16 JUILLET 1927

Malgré les apparences, le contenu de la loi ne diffère pas beaucoup de l'organisation antérieure du placement et de nombreuses dispositions de l'assistance des chômeurs ont été conservées également. Certaines parties de la loi reproduisent les dispositions concernant l'organisation du placement, sans modifier beaucoup les textes appliqués auparavant. Il en est ainsi de toute la deuxième partie (art. 58 à 68) sur le placement et l'orientation professionnelle. Quant à l'assurance-chômage proprement dite, les principes directeurs ont été conservés, malgré des modifications nombreuses et importantes des détails ; il en est ainsi des parties portant sur l'assurance-chômage (3^e partie), sur les mesures pour éviter et résoudre le chômage (4^e partie), sur l'organisation financière (5^e partie) et sur la procédure (6^e partie).

Les idées nouvelles de la loi sont exprimées dans les parties concernant l'organisation administrative (1^{re} partie) et les mesures transitoires (8^e partie).

1^o *L'organisation administrative* (art. 1^{er} à 57)

La question de savoir quelle serait la meilleure organisation administrative de l'assurance-chômage a préoccupé les milieux intéressés depuis longtemps. Ainsi, en 1912, « l'Assemblée des délégués

(1) Cf. : Dr BÖHM G. und Dr EICHELSBACHER F. — « Geschichtlicher Rückblick » (Aperçu historique). — *Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*. München 1927.

des villes bavaroises » a déjà recommandé un Office fédéral d'assurance-chômage. De nombreux autres projets ont été discutés par la suite.

La loi de 1927 met à la tête de l'organisation de l'assurance-chômage « l'Office fédéral de placement et d'assurance-chômage » (Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und für Arbeitslosenversicherung). Ce nouvel Office fédéral n'est pas seulement l'organe central de l'assurance-chômage, mais encore celui du placement et, c'est cette dernière particularité qui a déclenché la querelle et soulevé des critiques. Un Office fédéral de placement et d'assurance-chômage, c'est la rupture avec tout le développement historique de l'organisation allemande du placement. Ni l'organisation communale du placement de la période d'avant-guerre, ni le placement organisé par les intéressés, n'avaient prévu cette solution et la loi du 22 juillet 1922 a encore laissé au placement son caractère communal et a limité l'influence du Reich à une surveillance de principe. Le projet de loi de l'assurance-chômage n'y avait rien changé. Mais, c'est au cours des délibérations du Conseil fédéral que la nouvelle idée de la création de l'Office fédéral de placement et d'assurance-chômage prit naissance ; elle fut adoptée finalement et votée avec la loi du 16 juillet 1927.

L'Office fédéral de placement et d'assurance-chômage se trouvait en présence de trois tâches difficiles, mais indispensables à remplir : le bureau de placement public, même incorporé à l'Office fédéral, ne doit pas perdre le contact avec les autres organes de l'administration publique, notamment avec l'administration communale et l'assistance publique. En outre, l'Office fédéral ne doit pas devenir un organisme volumineux et bureaucratique. Enfin, il ne faut pas exterminer l'administration autonome des bureaux de placement publics par les communes. Nous verrons que le fonc-

tionnement défectueux de l'Office fédéral a soulevé de vives critiques par la suite.

Donc, au-dessus du placement et de l'assurance-chômage, la loi de 1927 institue l'Office fédéral de placement et d'assurance-chômage. Celui-ci comprend 3 organes : l'administration centrale (Hauptstelle), les offices de travail des pays du Reich (Landesarbeitsamt) et les bureaux de travail locaux (Arbeitsamt). Le siège de l'Office fédéral est à Berlin. Les organismes administratifs de l'Office fédéral sont son Conseil d'administration et les comités d'administration pour les offices de travail des pays et les bureaux de travail. Ces conseils sont paritaires, c'est-à-dire, se composent d'un nombre égal d'employeurs et de travailleurs. Suivant les besoins, les organismes peuvent constituer des sections professionnelles et des sections pour employés.

Le litiges et les conflits sont résolus par des commissions arbitrales auprès des bureaux de travail, des chambres arbitrales auprès des offices de travail des pays et une Cour arbitrale pour l'assurance-chômage auprès de l'Office des assurances sociales du Reich.

Le personnel de l'Office fédéral comprend des employés liés par un contrat de travail individuel. Par contre, le Président de l'Office fédéral et ses remplaçants, les directeurs des Offices de travail des pays ainsi que leurs remplaçants ont la qualité de fonctionnaires du Reich. Les directeurs des bureaux de travail et leurs remplaçants ainsi que les membres de l'administration centrale peuvent acquérir la qualité de fonctionnaires du Reich. Les fonctionnaires repris par l'Office fédéral pendant la période transitoire, bénéficient de la qualité de fonctionnaires du Reich.

Les comités d'administration auprès des offices de travail des pays et des bureaux de travail décident de l'engagement de per-

sonnes qualifiées pour le placement, l'orientation professionnelle et l'assurance-chômage.

Les statuts de l'Office fédéral et des autres organes sont réglementés par les Conseil et comités d'administration correspondants.

Le budget de l'Office fédéral est fixé par le Conseil d'administration après approbation par le Gouvernement du Reich. Les budgets des offices des pays et des bureaux sont fixés par les comités d'administration respectifs après approbation de l'organe supérieur. Le Conseil d'administration examine chaque année la balance des comptes de l'Office fédéral.

L'Office fédéral est sous la surveillance du Ministre du Travail du Reich.

Il ne faut pas croire que l'Office fédéral exerce un monopole. En effet, les institutions gratuites de placement et d'orientation professionnelle, déjà existantes ou nouvelles, sont tolérées sous le contrôle de l'Office fédéral. A certaines conditions elles peuvent s'ajouter aux organismes de l'Office fédéral ; d'autre part, ce dernier peut également les supprimer. Les bureaux payants tolérés jusqu'au 1^{er} janvier 1931, sont sous la surveillance de l'Office fédéral. Cependant, des institutions gratuites mais dépendantes d'un parti politique, sont impossibles.

En outre, l'Office fédéral ne détient pas non plus le monopole de l'assurance-chômage. Des caisses de chômage sont tolérées ; mais le cas est rare et on ne le voit que sous forme d'aide aux chômeurs organisée par les syndicats. Il existe une seule entreprise en Allemagne qui, depuis longtemps, pratique l'aide aux chômeurs, c'est l'entreprise Zeiss de Jena (1).

(1) Cf. : Dr BÖHM G. und Dr EICHELSBACHER F. — « Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung » (Loi sur le placement et sur l'assurance-chômage). München 1927.

2° *Le placement et l'orientation professionnelle* (art. 58 à 68)

La loi de 1927 reprend ici les principes directeurs des lois de 1910 et de 1922. Le placement et l'orientation professionnelle sont exercés gratuitement et impartialement par l'Office fédéral et ses organes, et le grand principe disant qu'il faut trouver à tel ouvrier un travail approprié à ses qualités physiques et professionnelles, subsiste.

Seulement, l'organisation administrative nouvelle a subi de vives critiques, parce que l'assistance publique et les bureaux de bienfaisance communaux ont enregistré une augmentation de leurs charges. Le principe directeur qui préconise que le chômage est évité et résolu par le placement avant tout, n'a pas changé. Mais, en réalité, le placement est relégué au second plan par l'assurance-chômage. En Angleterre, où existe une organisation analogue à celle de l'Allemagne, on a pu constater depuis plusieurs années que les bureaux de placement sont débordés par la gestion des fonds de l'assurance-chômage et par le contrôle des chômeurs à tel point que leur tâche principale, c'est-à-dire le placement proprement dit, est négligée. En Allemagne, on peut faire la même constatation. De nombreux bureaux de travail ne sont pas à même, notamment aux époques d'accroissement rapide du nombre des chômeurs, d'exercer le placement des travailleurs d'une façon suffisante, étant donné l'importance de l'assurance-chômage. Sans doute, le fait que les fonds laissés à la disposition du placement sont trop restreints, par rapport à ceux accordés à l'assurance-chômage, a aggravé cet état des choses. Il faut, certes, applaudir à une diminution des dépenses pour le personnel et pour l'administration, mais une restriction erronée des dépenses des organes de placement, c'est faire preuve d'une politique sociale qui revien-

dra très cher surtout aux époques de dépression économique. Tout ce que l'on gagne d'une part, en restreignant l'extension, pourtant indispensable, du placement, est gaspillé d'autre part par l'assurance-chômage. Une connaissance approfondie des possibilités d'emploi, un système de placement qui tient méthodiquement compte de toute personne à la recherche d'un emploi, peuvent seuls réduire au strict nécessaire les prestations de l'assurance-chômage. La possibilité d'offrir un emploi est la meilleure arme dans la lutte contre l'utilisation abusive de l'assurance-chômage. Il existe aujourd'hui des bureaux de travail dans les grandes villes, qui n'assument que 30 % de l'activité du marché du travail, alors que d'autres bureaux de travail importants en assument 70 à 80 %.

La comparaison de ces chiffres nous prouve suffisamment combien d'argent est gaspillé par l'assurance-chômage à la suite d'une organisation incomplète du placement. Un bureau de travail, qui ne compte qu'un ou deux placeurs pour placer des travailleurs de toutes catégories, ne peut répondre aux exigences de la vie économique.

Plus le nombre des placeurs est élevé dans un bureau de travail, plus les chances sont grandes pour chacun d'eux de connaître les possibilités d'emploi, ainsi que les spécialités professionnelles de chaque travailleur à la recherche d'un emploi et mieux le placement sera opéré par chaque placeur.

Selon le texte de la loi, l'opération de placement s'étend, en principe, à tous les chômeurs ; par conséquent, les chômeurs secourus par une œuvre de bienfaisance ou l'assistance publique doivent en bénéficier également. En pratique, pourtant, et le cas se présente fréquemment depuis l'incorporation du système de placement dans l'Office fédéral, le bureau de travail s'occupe avant tout des chômeurs qui bénéficient des prestations de l'assurance-chô-

image, probablement en vue d'alléger les charges financières de l'Office fédéral. On néglige donc les chômeurs secourus par l'assistance publique. On ne pourra prétendre, pour excuser cette préférence, que la valeur physique des personnes secourues par l'assistance est inférieure à celle des chômeurs indemnisés par l'assurance, car, dans la plupart des cas, il s'agit des mêmes classes de gens dont l'indemnisation pour une raison ou pour une autre est réglée différemment. Il est vrai que l'âge et la longue durée du chômage rendent le placement de quelques personnes secourues par l'assistance plus difficile que celui des personnes bénéficiant des subsides de l'assurance-chômage. Ces difficultés augmentent évidemment dans la même mesure que la situation économique d'une ville s'aggrave. Un bureau de travail qui ne s'intéresse qu'aux personnes les plus vigoureuses et les plus aptes et qui abandonne les plus faibles à eux-mêmes ou, dans la plupart des cas, à l'assistance, ne remplit pas son devoir. Les esprits critiques disent que les communes ne peuvent rester inactives en présence d'une évolution aussi regrettable. La nécessité d'intervenir elles-mêmes dans l'organisation du placement s'impose de plus en plus, si on ne veut pas faire durer éternellement les charges qui incombent à l'assistance et qui paralysent la vie économique. L'intervention des villes serait souhaitable dans l'intérêt des chômeurs même. L'exclusion artificielle d'une partie des chômeurs du marché du travail, pour des raisons presque toujours inadmissibles, constitue une grave erreur. On favorise de cette manière la formation d'un prolétariat antisocial, dont la multiplication doit être empêchée de toutes forces pour des raisons intéressant la sûreté générale d'un Etat.

Les villes et les communes réclament donc une organisation rationnelle du placement et l'égalité entre les personnes à la recherche d'un emploi. Elles constatent, à l'appui de leurs critiques, que

l'organisation de l'Office fédéral a fait défaut en hiver 1928 à 1929 et qu'une réforme s'impose (1).

3° *L'assurance-chômage* (art. 69-130)

La troisième partie de la loi de 1927 traite de l'assurance-chômage proprement dite. Cette partie comprend deux subdivisions, à savoir : le champ d'application de l'assurance (art. 69-86) et les prestations de l'assurance (art. 87-130). Nous verrons que la loi de 1927 a conservé la plupart des dispositions édictées par l'ordonnance du 16 février 1924 sur l'assistance des chômeurs dont nous avons parlé dans la première partie de notre étude.

Le champ d'application de l'assurance-chômage ne s'étend pas uniformément à tous les travailleurs. Nous voyons en premier lieu, des personnes qui doivent s'assurer obligatoirement contre le risque de chômage. Ce sont celles qui sont inscrites obligatoirement à l'assurance-maladie ; de même, celles qui sont inscrites obligatoirement à l'assurance des employés et qui ne sont dispensés de l'assurance-maladie que parce que leur traitement dépasse la limite fixée par l'assurance-maladie qui est de 3.600 RM. par an. Enfin les marins qui font partie de l'équipage d'un navire de la marine marchande allemande sont assujettis à l'assurance obligatoire.

Comme dans l'ordonnance de 1924, il y a des catégories de personnes qui sont exclues du bénéfice de la loi. Ce sont les travailleurs de l'agriculture et de la sylviculture dont le salaire est complété par l'exploitation à leur propre compte ou au compte d'autrui d'une parcelle de terrain suffisante pour pouvoir subvenir aux be-

(1) Cf. : Dr ELSAS F. — « Arbeitsvermittlung, Ausbau der Arbeitsämter, Vermittlung der Wohlfahrtserwerbslosen » (Placement, développement des bureaux de travail, et placement des chômeurs assistés par l'assistance publique). — *Zur Reform der Arbeitslosenversicherung*. Stuttgart 1929.

soins principaux. Ce sont encore les travailleurs de l'agriculture et de la sylviculture ayant un contrat de travail de longue durée ou d'une année au moins ; mais ils sont assujettis obligatoirement à l'assurance-chômage six mois avant l'expiration du contrat. La loi a exclu également les domestiques agricoles, les pêcheurs payés à la part et certains emplois de la marine marchande. Quant aux apprentis, ils sont exclus de l'assurance, quand ils ont un contrat d'apprentissage d'au moins deux ans et d'au moins un an dans l'agriculture et la sylviculture. En outre, la loi prévoit que, sous certaines conditions, des travailleurs peuvent être exclus ; il s'agit d'ouvriers employés dans des entreprises où fonctionne un système de secours aux chômeurs équivalent à l'assurance-chômage, de travailleurs intermittents, d'ouvriers agricoles saisonniers de nationalité étrangère et enfin d'ouvriers travaillant dans une zone frontière.

L'exclusion de l'assurance-chômage est subordonnée régulièrement à une déclaration à adresser à l'autorité chargée de la perception des cotisations.

Enfin, les employés qui gagnent plus de 6.000 RM. par an sont exclus de l'assurance obligatoire, mais peuvent s'inscrire à l'assurance facultative.

Avec les *prestations de l'assurance-chômage*, nous abordons la partie la plus délicate de la loi ; c'est elle qui a préoccupé le plus et qui préoccupe encore le Reichstag et l'opinion publique. La loi indique d'abord les conditions qu'il faut remplir pour bénéficier du droit à l'assurance-chômage. Le chômeur doit être capable et désireux de travailler (art. 88) et subir un manque d'emploi involontaire. Dans les articles 90 et 93, la loi indique dans quels cas l'abandon du travail ou le refus d'un emploi sont justifiés. Ces articles ressemblent beaucoup à ceux qui y correspondent dans l'ordonnance

de 1924. L'article 94 réglemente l'indemnisation en cas de chômage dérivant des conflits collectifs. Quant aux jeunes ouvriers au-dessous de 21 ans et à ceux qui sont secourus par l'assistant de crise, les secours pécuniaires dépendent d'une prestation de travail obligatoire dans la mesure où ce dernier est possible. Le chômeur doit enfin avoir satisfait à l'obligation de stage. Le stage représente le temps pendant lequel les cotisations sont dues, avant que les indemnités de chômage commencent à être versées. L'obligation de stage est fixée à 26 semaines pendant les 12 derniers mois précédant le moment où le travailleur a eu besoin de secours. Ces 12 mois doivent précéder immédiatement le jour où le travailleur se présente pour la première fois au bureau du travail compétent pour déclarer qu'il est sans emploi. Nous voyons que l'obligation de stage est devenue plus rigoureuse par rapport à l'ordonnance de 1924 qui exigeait un stage de trois mois ou treize semaines. Enfin, le droit aux indemnités de chômage cesse normalement (art. 99), lorsque la période indemnisée atteint 26 semaines au total. Au bout de cette période, le droit à l'indemnité n'est acquis à nouveau qu'à l'expiration d'un nouveau stage. Toutefois, le Conseil d'administration de l'Office fédéral peut, lorsque le marché du travail s'avère particulièrement défavorable, prolonger la période indemnisable au-delà des 26 semaines régulières, jusqu'à un maximum de 39 semaines. Une telle extension a été prescrite par le Ministre du Travail, dès l'entrée en vigueur de la loi, en faveur des jardiniers sur tout le territoire du Reich, et en faveur des brodeurs et passementiers de Saxe. D'autre part, la période d'indemnisation a été limitée à 26 semaines dans l'exploitation des mines et des industries du nettoyage. En présence de l'amélioration générale des conditions de l'emploi, le décret du 7 septembre 1927 a limité aux branches et catégories suivantes la possibilité d'étendre jusqu'à 39 semaines, la période d'in-

demnisation : jardinage, métallurgie et mécanique, industrie du cuir, industrie du bois, habillement, employés. Autrefois, la durée maxima pouvait être portée à 52 semaines. Nous assistons donc, dans la loi de 1927, à une réduction de la durée maxima et il en résulte un accroissement des charges d'assistance des villes et des communes.

Cependant, lorsque la crise de chômage devient particulièrement violente et qu'elle se prolonge outre mesure, l'obligation de stage peut être réduite à 13 semaines et l'indemnité continue à être versée, même après épuisement du droit à son bénéfice (art. 101). C'est le principe de l'assistance de crise (*Krisenunterstützung*) dont nous avons déjà eu l'occasion de parler (1). En effet, la loi du 19 novembre 1926 avait prévu des secours exceptionnels en faveur des chômeurs ayant déjà bénéficié d'une indemnité pendant 52 semaines.

Alors qu'au début l'intention était, en Allemagne, de laisser la question des secours exceptionnels en dehors de la réglementation de l'assurance-chômage, il est assez significatif que la loi définitive de 1927 (art. 101 et 102) ait réglé aussi les conditions de l'assistance de crise. Aux termes de cette loi, le Ministre du Travail a le pouvoir, après consultation du Conseil d'administration de l'Office fédéral, de décider qu'en cas de chômage prolongé, l'indemnité de chômage sera transformée en secours de crise à l'expiration des 39 semaines normales et cela, soit de façon générale, soit dans certains districts seulement. La loi ajoute que le montant des indemnités et leur durée peuvent être réduits. En vertu de cette réglementation, recevront des indemnités exceptionnelles les chômeurs qui n'auront pas accompli le stage régulier ou, ce qui nous intéresse

(1) Cf., page 78.

plus particulièrement ici, qui auront déjà épuisé leur droit aux indemnités normales, à condition, toutefois, qu'ils soient sans ressources. Conformément à cette disposition légale, le Ministre du Travail a, par une ordonnance en date du 9 août 1927, prescrit les conditions dans lesquelles doit intervenir l'assistance en cas de chômage prolongé. Cette ordonnance ne fixe aucune limite à la durée des secours, alors que les termes de la loi permettent une telle limitation. L'ordonnance prescrit toutefois que d'autres mesures seront prises pour empêcher que les victimes d'un chômage prolongé ne soient indemnisées de façon permanente. C'est ainsi que les bureaux de travail devront s'efforcer tout spécialement de placer les chômeurs bénéficiant d'indemnités exceptionnelles et que ceux-ci devront être dirigés avant les chômeurs ordinaires vers les travaux d'utilité publique ou de secours. Le contrôle de cette catégorie de chômeurs doit être particulièrement sévère (1). Le 1^{er} octobre 1927, l'assistance de crise est limitée à 26 semaines ; à partir du 17 septembre 1928, elle est portée à 39 semaines et, aux travailleurs ayant dépassé l'âge de 40 ans, elle peut être accordée, en période de crise particulièrement aiguë, pendant 52 semaines. Elle reste limitée aux professions et industries suivantes : jardinage, verrerie, métallurgie et mécanique, cuir et ses succédanés, bois, habillement, pierres et terres, tabac et cigares, figurants de théâtres et de cinéma, ouvriers d'usine qualifiés et non qualifiés, à condition d'avoir travaillé depuis plusieurs années dans les industries précitées, et enfin les employés.

La limitation du bénéfice des secours de crise à une durée maxima a eu pour conséquence de rejeter de nombreux chômeurs à

(1) Cf. : D^r RAGER F. — « L'assistance extraordinaire en cas de chômage prolongé ». — *Revue internationale du Travail*. Genève, décembre 1927.

l'assistance publique, après épuisement des prestations de l'assistance de crise. Nous en avons vu les effets dans l'étude consacrée aux chômeurs non secourus dans le premier chapitre de la deuxième partie (enquête de l' « Assemblée des délégués des villes allemandes ») (1).

Une ordonnance du Ministre du Travail du 22 février 1929 a cherché à remédier en partie à cet état de choses. En principe, l'assistance de crise sera accordée à tous les groupes de professions, à l'exception de ceux pour lesquels la situation du marché du travail est restée favorable, par exemple les industries charbonnière, chimique, du papier. La même ordonnance a rapporté la limitation de la durée des secours de crise. Il en est résulté une diminution du nombre des personnes tombant à la charge des villes.

Il nous reste quelques mots à dire de l'organisation financière de l'assistance de crise.

Conformément au principe, sur lequel repose l'assistance de crise, les fonds nécessaires au paiement des secours ont une toute autre origine que ceux de l'assurance ordinaire. Tandis que les frais de cette dernière sont couverts, conformément au principe de l'assurance, uniquement par les patrons et les ouvriers, les frais des secours de crise sont, d'après l'art. 167 de la nouvelle loi, pour $\frac{4}{5}$ à la charge du Reich et pour $\frac{1}{5}$ à la charge des communes intéressées.

Les indemnités en cas de chômage prolongé sont donc imputées presque exclusivement sur le Trésor public et sont un des éléments appréciables du budget et du Reich.

La loi détermine ensuite le taux des indemnités de l'assurance-chômage. Cette indemnité comprend l'indemnité de base et les

(1) Cf., page 85, 3^e section.

suppléments pour charges de famille. Le taux est déterminé suivant le dernier salaire qu'a touché le chômeur. La loi a abrogé le système des zones économiques et a créé onze groupes de salaires, auxquels d'autres peuvent être ajoutés en cas de besoin. L'indemnité de base est graduée suivant les groupes de salaires. Elle va de 75 % du dernier salaire touché dans le premier groupe à 35 % du salaire dans les quatre derniers groupes. Le supplément pour charges de famille est uniformément de 5 % du dernier salaire. L'indemnité globale la plus élevée est de 80 % du salaire dans les deux premiers groupes et descend jusqu'à 60 % du salaire dans les quatre derniers groupes.

Nous voyons donc que l'indemnité de l'assurance-chômage n'est pas uniforme, mais graduée suivant le salaire payé pendant les trois derniers mois précédant le début du chômage. L'indemnité est d'autant plus grande que le salaire était plus élevé. Par contre, le taux des suppléments pour charges de famille est bas et contraire au principe social de l'adaptation de l'indemnité à l'état nécessaire. En outre, il n'y a plus de différence entre le conjoint et les autres membres de la famille en ce qui concerne le taux des suppléments pour charges de famille qui est invariablement de 5 % du dernier salaire. Cette réglementation frappe durement les familles nombreuses. Le célibataire est mieux traité que l'homme marié. Il arrive fréquemment que les personnes inscrites dans les premiers groupes de salaires, qui sont aussi les plus bas, sont obligées de faire appel à l'assistance publique, étant donné l'insuffisance de l'indemnité de l'assurance-chômage.

Le premier groupe comprend les personnes ayant touché un salaire moyen de 8 RM. par semaine. L'indemnité de base de l'assurance est de 75 % de ce salaire, soit 6 RM. par semaine. Les supplé-

ments sont de 5 % du salaire de 8 RM., soit 40 Pfennig par semaine et par membre de famille du chômeur.

Le taux de l'indemnité de base du deuxième groupe est de 65 % d'un salaire moyen de 12 RM. par semaine, soit 7,80 RM., et les suppléments sont de 60 Pfennig par membre de famille.

Le taux du troisième groupe est de 55 % d'un salaire moyen de 16 RM. par semaine, soit 8,80 RM., et les suppléments sont de 80 Pfennig par membre de famille.

Le taux du quatrième groupe est de 47 % d'un salaire moyen de 21 RM. par semaine, soit 9,87 RM., et les suppléments sont de 1,05 RM. par membre de famille.

Le taux du cinquième groupe est de 40 % d'un salaire moyen de 27 RM. par semaine, soit 10,80 RM., et les suppléments sont de 1,35 RM. par membre de famille.

Le taux du sixième groupe est de 40 % d'un salaire moyen de 33 RM. par semaine, soit 13,20 RM., et les suppléments sont de 1,65 RM. par membre de famille.

Le taux du septième groupe est de 37,5 % d'un salaire moyen de 39 RM. par semaine, soit 14,63 RM., et les suppléments sont de 1,95 RM. par membre de famille.

Le taux du huitième groupe est de 35 % d'un salaire moyen de 45 RM. par semaine, soit 15,75 RM., et les suppléments sont de 2,25 RM. par membre de famille.

Le taux du neuvième groupe est de 35 % d'un salaire moyen de 51 RM. par semaine, soit 17,85 RM., et les suppléments sont de 2,55 RM. par membre de famille.

Le taux du dixième groupe est de 35 % d'un salaire moyen de 57 RM. par semaine, soit 19,95 RM., et les suppléments sont de 2,85 RM. par membre de famille.

Le taux du onzième groupe est de 35 % d'un salaire moyen de

63 RM. par semaine, soit 22,05 RM., et les suppléments sont de 3,15 RM. par membre de famille.

Le taux des secours de l'assistance de crise est à peu près le même que celui des indemnités de l'assurance-chômage jusqu'au sixième groupe, ensuite le taux du septième groupe de l'assistance de crise correspond au sixième groupe de l'assurance, celui des 8^e et 9^e groupes correspond au septième groupe de l'assurance, et celui des 10^e et 11^e groupes équivaut au 8^e groupe des indemnités de l'assurance.

La plupart des hommes indemnisés par l'assurance-chômage sont dans les groupes cinq à neuf, alors que la majorité des femmes indemnisées est répartie entre les deuxième et sixième groupes.

Par opposition aux taux des indemnités accordées par l'assurance-chômage et par l'assistance de crise, le secours versé par les institutions d'assistance des grandes villes tient compte de l'adaptation du taux de l'indemnité aux besoins des intéressés.

Nous allons donner quelques exemples qui se rapportent au mois de décembre 1928.

Ainsi, les secours versés par la ville de Berlin sont à cette époque de 9,80 RM. pour un célibataire, de 14,70 RM. pour un ménage sans enfant, de 19,80 RM. pour un ménage avec un enfant, de 23,10 RM. pour un ménage avec deux enfants, de 27,30 RM. pour un ménage de trois enfants et de 31,50 RM. pour un ménage de quatre enfants.

La ville de Breslau verse 8,40 RM. à un célibataire, 12,81 RM. à un ménage sans enfant, 16,21 RM. à un ménage avec un enfant, 19,81 RM. à un ménage avec deux enfants, 23,31 RM. à un ménage avec trois enfants et 26,81 RM. à un ménage de quatre enfants.

Les secours des institutions d'assistance de la ville de Cologne sont de 9,10 RM. pour un célibataire, de 13,79 RM. pour un mé-

nage sans enfant, de 17,50 RM. pour un ménage avec un enfant, de 21,21 RM. pour un ménage de deux enfants, de 24,92 RM. pour un ménage de trois enfants et de 28,63 RM. pour un ménage de quatre enfants.

Enfin, la ville de Dresde paye 10,36 RM. à un célibataire, 17,22 RM. à un ménage sans enfant, 21,91 RM. à un ménage avec un enfant, 26,60 RM. à un ménage de deux enfants, 31,29 RM. à un ménage avec trois enfants et 35,98 RM. à un ménage de quatre enfants.

Il va sans dire que les secours accordés par les bureaux de bienfaisance des villes ne font face qu'au minimum d'existence. Ils suffisent pour vivre au jour le jour, mais non pas pour acheter des vêtements, des provisions, du combustible, etc. L'assistance est obligée d'intervenir par des secours supplémentaires ou exceptionnels ; bien souvent, l'assistance s'occupe du paiement des loyers des nécessiteux. Mais les secours alloués par les institutions d'assistance des villes ne sont atteints pour un ménage avec deux enfants, par exemple, que par les 8^e et 9^e groupes de l'assurance-chômage. Il n'y a que les personnes inscrites dans les groupes supérieurs, telles que contremaîtres, employés techniques et commerciaux qui, même mariés, touchent une indemnité supérieure aux secours de l'assistance. Il n'en est pas de même à la campagne où l'indemnité de l'assurance-chômage dépasse fréquemment les secours versés par les bureaux de bienfaisance des communes (1).

Nous avons vu que le délai de carence est la période de début du chômage, pendant laquelle des indemnités ne sont pas accordées. La loi de 1927 prévoit un délai de carence de 7 jours. Dans certains

(1) Cf. Dr ELSAS F. — « Leistungen der Versicherung und der gemeindlichen Wohlfahrtspflege » (Prestations de l'assurance-chômage et des bureaux de bienfaisance communaux). — *Zur Reform der Arbeitslosenversicherung*. Stuttgart 1929.

cas exceptionnels, le délai de carence est supprimé, par exemple, pour les personnes qui tombent en chômage après une occupation de moins de six semaines ou après une maladie d'au moins une semaine, ou après une période de chômage partiel avant le chômage complet. Dans d'autres cas, le délai de carence peut être réduit à trois jours par les autorités compétentes.

La loi de 1927 prévoit le cas de maladie du chômeur. Ainsi, le chômeur est assuré contre le risque de maladie auprès de la caisse de maladie de son domicile ; l'Office fédéral verse les primes de l'assurance-maladie. Au cas où le chômeur tombe malade, il ne touche plus l'indemnité de l'assurance-chômage, mais celle de l'assurance-maladie qui est équivalente à la précédente. En outre, l'Office fédéral continue à verser les primes des assurances-invalidité et vieillesse et celles de l'assurance des employés, au cas où la personne intéressée est tombée en chômage ; ainsi, le chômeur ne perd pas le bénéfice de ces assurances. Enfin, la loi prévoit la création éventuelle d'une assistance des travailleurs intermittents ou chômeurs partiels.

4° Les mesures pour éviter et résoudre le chômage

(Articles 131 à 141)

La quatrième partie de la loi de 1927 s'occupe des mesures à prendre pour éviter et résoudre le chômage. Le principe essentiel, disant que le chômage doit être évité et résolu par une remise au travail, reste valable. Les frais de nombreuses mesures qui visent le placement des chômeurs sont supportés par l'Office fédéral. Il en est ainsi des frais de voyage et de déménagement, des subsides à accorder aux membres de la famille du chômeur, lesquels, pour une raison ou pour une autre, ne peuvent suivre celui-ci, des frais pour fournitures d'outils et de vêtements de travail, des frais d'éco-

lage pour l'éducation, le reclassement ou le perfectionnement professionnels. Toutes ces mesures étaient déjà prévues par les ordonnances antérieures à la loi de 1927.

Enfin, l'Office fédéral peut accorder des subventions pécuniaires, en vue de favoriser « l'assistance productive des chômeurs » dont nous avons montré l'évolution dans la première partie de notre étude (1). L'article 139 de la loi de 1927 traite de l'assistance productive des chômeurs. Cet article, de même que les dispositions d'exécution édictées par le Conseil d'administration de l'Office fédéral de placement et d'assurance-chômage en date du 28 mars 1928, ainsi que l'ordonnance du Ministre du Travail du Reich sur la « subvention renforcée » en faveur des travaux de secours en date du 29 mars 1928, représentent le total des expériences pratiques qui, au cours des années, ont été faites dans le domaine de l'assistance productive.

La loi a notamment remanié la procédure par le fait que la question de l'attribution de la « subvention de base » est confiée aux organes administratifs de l'Office fédéral qui participent également à l'attribution de la « subvention renforcée ». Il est cependant vrai de dire que ces dispositions, bien que améliorées et approfondies sur plusieurs points, ne représentent guère l'aspect définitif de l'assistance productive. En effet, la loi et les dispositions d'exécution du Conseil d'administration affirment qu'il faut laisser libre cours à un développement ultérieur de l'assistance productive dans un sens ou dans un autre. Quant à l'ordonnance du Ministre du Travail du Reich, elle dit que ce sont surtout les dispositions relatives à la procédure qui sont susceptibles d'amendements.

Par assistance productive, la loi n'entend pas que les mesures

(1) Cf., page 67.

qui visent à atténuer le chômage pour une durée plus ou moins longue et qui sont financées par les fonds prévus à cet effet ; le but essentiel de l'assistance productive, mais qui n'est nullement le seul qui soit envisagé, est encore toujours l'entreprise de travaux de secours pour combattre le chômage. Ces travaux rendent un autre service qui est d'une grande importance pour les charges financières de l'assurance-chômage : c'est le contrôle de l'ardeur au travail des chômeurs secourus. En dehors des travaux de secours, d'autres mesures peuvent être favorisées par les finances de l'Office fédéral, du Reich et des pays du Reich. Suivant les circonstances, ces mesures peuvent être d'une plus grande importance que certains travaux de secours. Elles ne sont indiquées cependant que dans les dispositions d'exécution à propos des ressources de l'Office fédéral, tandis que l'ordonnance du Ministre du Travail, comme il résulte clairement de son titre, ne se rapporte qu'aux travaux de secours (1).

La distinction de l'ordonnance du 30 avril 1925 entre « subvention de base » (Grundförderung), c'est-à-dire provenant des fonds de l'Office fédéral, et « subvention renforcée » (verstärkte Förderung), c'est-à-dire bénéficiant des contributions du Reich et des pays intéressés, est donc conservée par la loi de 1927. Le salaire payé à un ouvrier, employé sur un chantier de travaux de secours, est de 3 RM. en moyenne pour une journée de 8 heures. Les prêts et contributions du Reich ne sont accordés que pour 2.000 ouvriers-jours de travail au moins. Il faut donner la préférence aux chômeurs bénéficiant de l'assistance de crise ; de même, les chômeurs secourus par les institutions d'assistance des villes peuvent être employés aux travaux de secours. Les prêts et contributions sont

(1) Cf. : Dr WILHELM K. — « Die wertschaffende Arbeitslosenfürsorge » (L'assistance productive des chômeurs). Berlin 1928.

remboursables en 15 ans au maximum et produisent un intérêt qui varie entre 3 et 4 %.

Cependant, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi de 1927, on a pu constater une régression alarmante des travaux de secours en 1928. Alors que le 15 mai 1928 on compte encore 70.000 chômeurs employés sur les chantiers de secours, ils ne sont plus que 46.000 le 15 octobre et 15.000 le 15 janvier 1929. Il faut chercher les causes de cette régression dans les dispositions d'exécution du 28 mars 1928 et dans l'ordonnance du 29 mars 1928 qui créent aux communes des obstacles nombreux à l'exécution des travaux de secours et qui interprètent trop étroitement l'entreprise de ces travaux.

5° *L'organisation financière* (articles 142 à 167)

La 5^e partie de la loi sur l'assurance-chômage a trait à l'organisation financière. Les frais de l'assurance-chômage sont couverts par les contributions, à parts égales, des patrons et des ouvriers. Par contre, et c'est une exception au principe de l'assurance, les charges de l'assistance de crise sont supportées pour 4/5^e par le Reich et pour 1/5^e par les communes.

La perception des cotisations incombe, en principe, aux institutions de l'assurance-maladie, qui les envoient à l'Office de travail du pays.

Les contributions comprennent la « part du pays » (Landesanteil) et la « part du Reich » (Reichsanteil), mais elles sont perçues ensemble. Elles ne doivent dépasser le taux maximum prévu pour toute l'étendue du Reich (Reichshöchstsatz). Le taux maximum pour le Reich, ainsi que le taux de la part du Reich, sont fixés par le Conseil d'administration de l'Office fédéral, alors que la part du pays est déterminé par le comité d'administration de l'office de

travail du pays. Le taux maximum et la fixation des parts varient suivant les besoins. Le taux maximum pour l'étendue du Reich ne doit dépasser 3 % du salaire. Les offices de travail des pays sont tenus de remettre la moitié de l'excédent de la part du pays sur les dépenses à l'administration centrale. Aux époques de prospérité, c'est-à-dire au moment où les excédents abondent, les offices de travail des pays peuvent abandonner une partie de la part du pays à la gestion des bureaux de travail locaux. Par contre, aux époques de crise et lorsque les dépenses menacent de dépasser les recettes, le Conseil d'administration de l'Office fédéral fixe la contribution à un taux uniforme qui est de 3 % pour toute l'étendue du Reich (articles 160 et 161).

L'administration centrale est chargée de constituer un « fonds de réserve » (Notstock) avec les excédents pour combler les déficits éventuels (article 159). Ce fonds doit pouvoir secourir 600.000 chômeurs pendant trois mois. Tant que le fonds de réserve n'est pas assez important pour parer à cette éventualité, le taux maximum de 3 % est maintenu pour toute l'étendue du Reich. En cas d'insuffisance du fonds de réserve, le Ministre du Travail du Reich peut consentir, avec l'approbation du Ministre des Finances du Reich, des avances provenant des deniers publics (1).

La pratique a montré que la situation financière de l'Office fédéral est devenue rapidement défavorable, a empiré ensuite de plus en plus et est nettement alarmante à l'heure actuelle à tel point qu'elle a compromis le budget du Reich. Dès décembre 1927, l'Office fédéral a dû entamer le fonds de réserve pour couvrir un déficit de 11,7 millions de RM. Le fonds de réserve était à cette

(1) Cf. : Dr BÜHM G. und Dr EICHELSBACHER F. — « Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung » (Loi sur le placement et sur l'assurance-chômage). — München 1927.

époque de 148.2 millions de RM. En 1928, l'Office fédéral avait besoin de 90 millions de RM. d'avances dont la moitié au seul mois de décembre 1928. Ces avances ont été couvertes en partie par les excédents de recettes de l'année 1927, mais surtout par le fonds de réserve. Les mois qui se terminaient par un excédent étaient ceux où normalement le chômage est moins fort, à savoir les mois de mai à octobre. Pendant ces mois, les excédents sont montés à 102 millions RM., alors que pour les autres mois, les dépenses sont montées à 191 millions RM. En 1929, la situation déficitaire s'accroît encore. En janvier, le fonds de réserve est déjà épuisé et il faut faire appel aux avances du Reich qui montent à 265 millions de RM. jusqu'au mois de juin. En été, les dettes de l'Office fédéral ne diminuent que de 30 millions de RM., ce qui est insuffisant pour rétablir l'équilibre. Le déficit continu a influé sur la réforme de l'assurance-chômage en octobre 1929 et nous verrons plus loin les mesures qui ont été entreprises pour chercher à assainir les finances de cette institution.

6° *La procédure* (articles 168 à 201)

La sixième partie nous parle d'abord de la procédure d'indemnisation. Le chômeur doit adresser une demande d'indemnisation au bureau de travail de son domicile. Le directeur de ce bureau décide de la demande. Pendant la durée de l'indemnisation et sous peine de disqualification, variable suivant les cas, le chômeur doit se présenter régulièrement au bureau de travail. C'est une mesure de surveillance que le bureau exerce pour contrôler la réalité et la continuité du chômage. En général, le chômeur doit faire acte de présence trois fois par semaine. Quant à l'indemnité, il la touche tous les huit jours à terme échu.

En outre, la loi prévoit la procédure de recours, au cas où le

droit à indemnisation est contesté. Le sans-travail peut faire opposition contre la décision du directeur auprès de la commission arbitrale du bureau de travail. Il peut introduire un recours contre la décision que la commission arbitrale a prise auprès de la chambre arbitrale de l'office de travail du pays. De nouvelles décisions peuvent être transmises par la chambre arbitrale à la Cour arbitrale de l'Office des Assurances sociales du Reich.

En ce qui concerne les autres litiges, la procédure est la suivante : l'opposition contre les décisions des directeurs du bureau ou de l'office de travail est possible auprès du comité d'administration. On peut contester les décisions du comité d'administration du bureau local en introduisant un recours auprès du comité d'administration de l'office de travail du pays. Les décisions du comité de l'office de travail sont susceptibles d'un recours auprès du directeur de l'Office fédéral. Les décisions du président de l'Office fédéral peuvent être contestées par le directeur du même Office. Contre les décisions du directeur de l'Office fédéral, un recours est possible auprès du Conseil d'administration. Les décisions illégales de l'un des organes administratifs peuvent être contestées par le directeur ou le président de l'Office fédéral. Tant que les organes administratifs traitent des litiges qui rentrent dans le domaine de l'assurance-chômage proprement dite, les commissions paritaires, composées, à parts égales, des représentants des patrons et des ouvriers, ne sont pas admises à participer aux délibérations.

7° *Les mesures générales* (articles 202 à 219)

Les mesures générales les plus importantes sont contenues dans les articles 204 et 205. A charge de réciprocité, l'Office fédéral peut faire appel aux secours juridiques des autres administrations du Reich, de même qu'il est tenu de prêter son secours juridique au

cas où celui-ci lui est demandé. En outre, les communes doivent prêter leur concours à l'exécution de la présente loi.

8° *Les mesures transitoires* (articles 220 à 246)

La huitième partie de la loi contient des mesures transitoires. On y signale que la présente loi entre en vigueur le 1^{er} octobre 1927. Le même jour, la loi sur le placement du 22 juillet 1922, l'ordonnance sur l'assistance des chômeurs du 16 février 1924, la loi sur l'assistance de crise du 19 novembre 1926 et enfin toutes les mesures d'exécution qui s'y rapportent, sont abrogées.

La loi prévoit, en outre, que le personnel, les locaux et le mobilier des anciens bureaux de placement seront repris par l'Office fédéral.

9° *Les mesures disciplinaires* (articles 247 à 275)

La dernière partie de la loi de 1927 traite des mesures disciplinaires. Elles ont pour objet les infractions des membres des organes administratifs à leurs devoirs, poursuivent, en outre, les personnes qui cherchent à empêcher les fonctionnaires d'exercer normalement leurs fonctions, répriment le placement illégal, payant ou gratuit, punissent les atteintes aux devoirs de déclaration et de renseignements sur le chômage, ainsi que les infractions aux devoirs de contribution pécuniaire, lorsque le patron pratique, par exemple, une retenue injuste sur le salaire de ses ouvriers.

4° Section : LA RÉFORME DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

La loi du 16 juillet 1927 a subi plusieurs modifications. La plus importante est la loi sur la réforme de l'assurance-chômage du 12 octobre 1929 ; celle-ci a modifié 55 articles de la loi de 1927, a

ajouté 32 articles nouveaux et en a abrogé 5. Nous pouvons donc parler d'une réforme de l'assurance-chômage.

La loi de 1927 avait soulevé des critiques de deux sortes. En premier lieu, on lui a reproché de favoriser les abus et, en second lieu, la mauvaise situation financière de l'Office fédéral a imposé une réforme.

Une ordonnance du président de l'Office fédéral, en date du 4 mai 1929, a cherché à lutter contre l'utilisation abusive de l'assurance-chômage. Mais, elle était insuffisante et a dû être complétée par la loi du 12 octobre 1929.

C'est surtout la situation déficitaire de l'Office fédéral qui a alarmé l'opinion publique. Il n'y a pas de doute que la situation est très inquiétante depuis l'hiver 1929. Il est vrai que les contributions des intéressés rentraient normalement et permettaient l'indemnisation d'environ 800.000 chômeurs. Cependant, le nombre des personnes qui sont réellement secourues était beaucoup plus élevé depuis la fin de novembre 1928 jusqu'à la fin de mai 1929. Par conséquent, le fonds de réserve qui était encore de 109 millions de RM. en été 1928, fut épuisé en janvier 1929. En vertu de l'article 163 de la loi de 1927, l'Office fédéral a dû faire appel aux avances financières du Reich, et cela à une époque très importune. A la suite de la dépression croissante de la conjoncture et de l'hiver très rigoureux, ces avances ont dû être consenties jusqu'au mois de juin 1929 où ils ont atteint 265 millions de RM., quoique les charges de l'Office fédéral aient été allégées à cette époque par la loi du 24 décembre 1928 qui prévoit une assistance spéciale en cas de chômage prolongé ou permanent ; cet allègement des charges était de 100 millions de RM. que le Reich avait avancés à fonds perdus. En été et en automne 1929, où le nombre des chômeurs secourus ne descend pas au-dessous de 700.000 personnes, l'équilibre n'a pu

être rétabli ; en effet, la diminution des dettes de l'Office fédéral n'est que de 30 millions de RM.

Le pouvoir législatif avait donc une double tâche à remplir. Il fallait d'une part s'occuper des abus de l'assurance-chômage et lutter énergiquement contre eux. D'autre part, il fallait aider l'Office fédéral, qui était menacé d'un déficit permanent, de rétablir son équilibre financier.

Pour résoudre ces tâches, le Gouvernement, le Parlement, le Conseil fédéral et les commissions d'experts ont envisagé les mesures les plus variées depuis le printemps 1929.

Quant aux abus, on a fini par trouver un terrain d'entente, grâce à l'intervention des commissions d'experts.

Par contre, les délibérations concernant les questions financières se prolongèrent, parce que les avis étaient partagés. On hésitait entre deux solutions pour assainir la situation déficitaire : ou bien restreindre les prestations de l'assurance ou bien augmenter les contributions des patrons et des ouvriers.

Pour voir un peu clair dans la situation financière embrouillée, on a d'abord cherché à établir une balance des comptes concernant l'assurance-chômage dans les années à venir. Les recettes, qui ne subissent que des fluctuations faibles, sont faciles à déterminer. On peut dire qu'elles se montent à environ 840 millions de RM. par an pour une contribution qui représente 3 % du salaire. Ce qui était plus difficile à déterminer c'était l'estimation des dépenses qui varient suivant le nombre des personnes indemnisées. Par conséquent, il fallait envisager l'évolution future du marché du travail. Il est évident qu'on s'y perd en conjectures et qu'on ne peut prédire rien de précis. Toutefois, la commission des experts est parvenue avec une grande majorité à prendre comme base le chiffre moyen de 1.100.000 chômeurs à indemniser ; ce chiffre cor-

respond, à peu près, à la moyenne des personnes secourues pendant les années 1926, 1927 et 1928. La répartition des chômeurs se fait de la façon suivante : il y a d'une part, 900.000 chômeurs à répartir sur toute l'année et, d'autre part, on est en présence de 800.000 chômeurs qui sont sans emploi pendant trois mois par an. Ces chiffres ont été adoptés finalement par le Gouvernement du Reich pour ses calculs. Si on part du chiffre de 1.100.000 chômeurs par an, on arrive à une dépense annuelle, sur la base de la loi de 1927, de 1.119.000 RM. Il en résulte donc un déficit annuel de 279 millions.

Etant donné le chiffre élevé du déficit, il était difficile de trouver un terrain d'entente entre les personnes compétentes dont les unes préconisaient la restriction des prestations, alors que les autres proposaient une élévation du taux des contributions. Pour cette raison, on a ajourné la solution de cette question épineuse et on a procédé à une liquidation rapide des autres questions qui étaient en suspens. Il en est résulté la loi du 12 octobre 1929 dont le but essentiel est de lutter contre les abus et des lacunes du système de l'assurance-chômage.

La loi de 1929 donne d'abord la définition du chômage qui ne se trouve pas dans la loi de 1927 : ne sont chômeurs, dans le sens de la nouvelle loi, que les personnes qui, de par leur profession, offrent la plupart du temps leurs services à un employeur. Il en résulte que les travailleurs occasionnels sont écartés du bénéfice de l'assurance. En outre, les emplois insignifiants, qui ne présentent pas le caractère d'une profession, sont exclues expressément de l'assurance ; de même, les emplois qui n'atteignent pas un rendement minimum de travail, subissent une diminution du taux de l'indemnité de chômage. De plus, la loi de 1929 cherche à délimiter plus strictement le cercle des bénéficiaires là où le chômage est difficile à contrôler : il s'agit des travailleurs intermittents, des

gens de maisons et des ouvriers à domicile ; le Conseil d'administration de l'Office fédéral peut, avec l'approbation du Ministre du travail, soumettre ces groupes de personnes à une réglementation spéciale, quant à leurs indemnités de chômage.

La nouvelle loi prévoit un « délai de disqualification » (Sperrfrist) qui est appliqué contre le chômeur en cas de refus injustifié ou en cas d'abandon volontaire d'un emploi ; ce délai peut être prolongé à huit semaines en cas grave ou en cas de récidive ; dans des cas moins graves, il est vrai, il peut être réduit à quinze jours.

En ce qui concerne le taux de l'indemnité de chômage, la loi décide que la détermination des groupes de salaires ne se calcule plus d'après le salaire payé pendant les trois derniers mois précédant le chômage, mais d'après le salaire des derniers six mois, pour éviter ainsi des résultats injustes. La loi prévoit également que des indemnités qui ont été payées par suite d'une erreur, peuvent être réclamées par les organes de l'assurance-chômage.

D'autres mesures protègent l'Office fédéral contre une utilisation abusive du système d'assurance en renforçant les possibilités de contrôle. Les personnes qui intentionnellement ou par imprudence produisent de faux certificats de travail ou des renseignements inexacts, sont punissables ; en ce cas les indemnités de chômage, qui ont été touchées indûment, doivent être remboursées.

La loi de 1929 a, dans quelques cas, simplifié l'organisation administrative ainsi que la procédure. Il en est ainsi des chambres arbitrales, de la procédure à suivre en cas de chômage dérivant indirectement des conflits collectifs et enfin de la limitation des recours.

Ensuite, il faut citer quelques améliorations entreprises par la loi de 1929 et qui n'ont pas trait à son but primitif. La modification la plus importante est l'extension du bénéfice de l'assurance

obligatoire à des employés supérieurs jusqu'à une limite de traitement de 8.400 RM. par an.

Enfin, la loi du 12 octobre 1929 a procédé à des modifications d'ordre purement financier. Il est vrai que la loi ne cherche pas à atteindre une diminution générale des prestations, mais nombre de mesures spéciales ont pour but de restreindre assez fortement les dépenses. C'est ainsi que l'obligation de stage est renforcée et portée à 52 semaines ; grâce à cette mesure on espère réaliser une économie annuelle de 16 millions de RM. En cas de chômage saisonnier, on appliquera désormais le taux des indemnités de l'assistance de crise ; c'est la seule mesure de la loi qui soit provisoire, puisqu'elle expire le 31 mars 1931 ; on espère réaliser de cette façon une économie de 21 millions de RM. La durée du délai de carence est graduée dorénavant suivant la situation de famille du chômeur, ce qui doit produire une économie de 2 millions de RM. Des rentes et des pensions sont prises en considération, dans une certaine mesure, pour le calcul du montant de l'indemnité de l'assurance-chômage ; l'économie qui en résulte est estimée à 8 millions de RM. Une diminution des primes versées par l'Office fédéral à l'assurance-maladie en faveur des chômeurs, doit alléger les charges de cet Office de 30 millions de RM. Il faut y ajouter l'économie qu'on espère réaliser par suite de la disparition des abus et des lacunes ; on l'estime à environ 20 millions de RM.

En somme, la loi du 12 octobre 1929 compte avec une économie annuelle de 90 à 100 millions de RM.

On peut espérer que par la réforme du 12 octobre 1929 le déficit de l'Office fédéral diminuera d'un tiers environ. Mais la tâche qui consiste à le faire disparaître complètement reste encore à résoudre.

La loi du 12 octobre 1929 est entrée en vigueur le 1^{er} novembre

1929 et par une ordonnance de la même date le texte de l'ancienne loi de 1927 a été remanié et publié sous sa forme nouvelle (1).

(1) Cf. : Dr LEHFELDT B. — « Nachtrag » zum Gesetz zur Aenderung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 12. Oktober 1929. (Aperçu de la loi du 12 octobre 1929 modifiant la loi sur le placement et sur l'assurance-chômage). — *Beilage zum Reichsarbeitsblatt* n° 30, 1929.

CONCLUSION

En 1930, la situation économique et financière de l'Allemagne ne s'est pas améliorée mais s'est encore aggravée et il fallait prendre de nouvelles mesures pour lutter contre le déficit budgétaire, provoqué en grande partie par les prestations de l'Office fédéral de placement et d'assurance-chômage. Pour couvrir le déficit, le Gouvernement a élaboré de nouvelles charges fiscales. Celles-ci ont provoqué une vive opposition au Reichstag, qui a été dissout le 18 juillet 1930. Le Gouvernement a promulgué le 26 juillet des « décrets d'urgence » (Notverordnungen) qui contiennent les nouvelles charges fiscales ; il reste à savoir si le nouveau Reichstag ratifiera ces décrets.

Il fallait couvrir un déficit de 760 millions de RM. Pour arriver à ce résultat, les nouveaux décrets prévoient une augmentation du taux des contributions à l'assurance-chômage de 3,5 à 4,5 % et en outre une nouvelle réforme de l'assurance-chômage ce qui produirait une recette totale de 269 millions de RM. Ensuite 304 millions de RM. doivent rentrer à la suite de nouvelles charges fiscales. Parmi les charges fiscales, il y a un impôt de sacrifice pour les fonctionnaires qui serait de 2,5 %, une augmentation de 5 % de l'impôt sur le revenu pour les revenus dépassant 8.000 RM. et enfin, un impôt sur les célibataires. Par conséquent, le Gouvernement espère pouvoir couvrir le déficit de 760 millions de RM. de la façon suivante : 269 millions de RM. de recettes résultant des modifications à apporter au système de l'assurance-chômage ; 274 millions de RM. résultant de l'impôt de sacrifice, de l'augmentation

de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les célibataires ; 48 millions de RM. de recettes résultant de la diminution des délais de paiement pour l'impôt sur le tabac ; 134 millions de RM. de recettes provenant des économies générales à faire sur le budget du Reich et 35 millions de RM. de recettes résultant de la diminution du déficit de 1929 (1).

L'opinion est très divisée quant à l'utilité de ces nouvelles mesures fiscales. Il est évident qu'au moment où ces décrets d'urgence entrent en vigueur, chaque assujetti sera frappé durement. Cet état de choses est d'autant plus insupportable que la crise économique allemande s'est accentuée considérablement. La situation de l'économie allemande s'aggrave de plus en plus et le budget est de nouveau menacé par une augmentation alarmante du chômage. Il est impossible de réduire les salaires à un moment où chacun subit de nouvelles charges très lourdes. Par conséquent, la division entre les employeurs et les travailleurs est très grande ; les deux parties se trouvent dans une impasse. Les patrons croient avoir trouvé un remède général et facile en congédiant les ouvriers et les employés. Ainsi, les grandes entreprises Siemens ont déclaré dernièrement qu'ils pensent licencier 10 % de leurs employés ; il faut tenir compte de ce que cette entreprise, qui est une des plus importantes de l'Allemagne, a déjà congédié un bon nombre de travailleurs. Des nouvelles semblables parviennent tous les jours des autres régions industrielles. Il s'ensuit que l'augmentation du chômage ne s'arrête pas et menace de plus en plus l'économie allemande. Il faut y ajouter que dernièrement l'augmentation du loyer s'est accentué considérablement. C'est ainsi qu'en Prusse les loyers ont augmenté cet été de 12,5 % en deux mois.

(1) Cf. : « Notverordnungen und Wirtschaftskrise » (Les décrets d'urgence et la crise économique). — *Durlacher Tageblatt*, 29 juillet 1930.

On peut se demander d'où pourrait venir une amélioration de la situation. Les Allemands espèrent une reprise de la conjoncture en automne 1930. Mais pour cela il serait nécessaire avant tout que l'économie mondiale s'améliore, ce qui, jusqu'à présent, n'est pas le cas. On peut donc s'attendre à des événements graves et l'année 1930 menace de devenir une année de famine pour de nombreux travailleurs. En effet, l'amélioration annuelle du marché du travail pendant le mois des grands travaux saisonniers a cessé très tôt en 1930 ; c'est surtout l'industrie du bâtiment qui est complètement désorganisée. La situation des autres industries n'est pas meilleure. A l'heure actuelle, la situation politique incertaine a contribué à aggraver la crise et à paralyser toute initiative visant la « remise en marche de la conjoncture ».

En 1930, le nombre moyen des personnes bénéficiant des prestations de l'assurance-chômage est de 1.790.000, celui des personnes touchant une indemnité de crise de 400.000 et enfin celui des chômeurs assistés par les institutions des villes et des communes de 500.000.

Quant à l'assurance-chômage, depuis janvier 1929 les finances de l'Office fédéral étaient désorganisées. De 265 millions de Reichsmark en juin 1929, et après une diminution passagère pendant l'été 1929, les avances consenties par le Reich sont montées à 319 millions de RM. le 1^{er} janvier, à 624 millions de RM. le 1^{er} avril et à 968 millions de RM. le 1^{er} octobre 1930.

Les modifications apportées à la loi de 1927 par la loi du 12 octobre 1929 et par les décrets d'urgence du 26 juillet 1930 ont diminué, il est vrai, les dépenses mensuelles de l'Office fédéral de 12 % ; mais c'était encore insuffisant.

En prévision de l'hiver 1930 à 1931, le Gouvernement allemand a pris de nouvelles mesures pour garantir l'indemnisation des mas-

ses de chômeurs. Le Reich compte avec un nombre moyen de 1.860.000 chômeurs à secourir par l'assurance-chômage pendant les mois de l'hiver 1930 à 31, ce qui occasionnera une dépense de 1.870 millions de RM. Sur ce chiffre, 1.464 millions de RM. seront couverts par les contributions obligatoires des patrons et des ouvriers et par les avances du Reich. Il restera un déficit de 406 millions de RM. à couvrir. C'est pourquoi le Reich a décidé, par l'ordonnance du 1^{er} octobre 1930 qui est entrée en vigueur le 6 octobre suivant, d'élever le taux des contributions obligatoires des intéressés à 6 1/2 %, ce qui permettra de couvrir 200 millions de RM du déficit précité, alors que le reste sera couvert par d'autres avances du Reich. Cette nouvelle augmentation des contributions obligatoires de 2 % cette fois, après une première augmentation de 1/2 % fin 1929 et une deuxième de 1 % le 26 juillet 1930, constitue une nouvelle charge très lourde pour les employeurs et les travailleurs. Mais, de cette façon, le Reich espère avoir paré à un nouveau déficit de l'Office fédéral pendant l'hiver 1930 à 31 et avoir débarrassé le budget allemand d'un facteur d'incertitude.

Quant à l'assistance de crise, les autorités compétentes comptent avec un nombre moyen de 500.000 personnes à assister pendant les mois de l'hiver 1930 à 31, qui atteindra le chiffre de 735.000 au printemps 1931. Pour couvrir les dépenses supplémentaires, des mesures d'économie ont été édictées par le Ministre du Travail du Reich le 11 octobre 1930 qui sont entrées en vigueur le 3 novembre suivant. Ainsi, la durée maxima de l'octroi de l'indemnité de crise est réduite de 7 semaines et n'est plus que de 32 semaines au lieu de 39 auparavant. Pour les chômeurs âgés de plus de 40 ans, la durée maxima est réduite de 52 à 45 semaines. Le taux des indemnités a été réduit de 10 à 20 % en moyenne et cette diminution est plus forte encore pour les célibataires. Les mesures concernant

l'examen du degré d'indigence des bénéficiaires de l'assistance ont été renforcées. Enfin, les personnes ayant occupé un emploi pendant moins de 26 semaines, sont désormais exclues de l'assistance de crise.

Dans ces conditions, le financement de l'assurance-chômage et de l'assistance de crise semble assuré jusqu'au 31 mars 1931. Mais la situation reste grave pour les villes et les communes dont les institutions d'assistance et de bienfaisance sont encombrées de plus en plus par les chômeurs, malgré une extension du bénéfice de l'assistance de crise à de nouvelles catégories de professions. L'avenir seul nous pourra montrer si les communes sont à même de supporter ces charges par leurs propres moyens ou s'il faut envisager de nouvelles mesures.

Quant à l'année 1931, on ne peut encore rien prédire. Tout dépendra de l'évolution du marché du travail. La situation financière de l'Office fédéral restera en équilibre pendant l'année 1931, tant que le nombre des chômeurs ne dépassera pas 1.787.000 personnes. Ce chiffre est en diminution sur celui prévu pour l'hiver 1930 à 1931. Cela s'explique par le fait qu'en 1931, par suite de la longue durée du chômage, de nombreuses personnes auront épuisé le bénéfice de l'assurance-chômage et tomberont à la charge de l'assistance de crise. Par conséquent, la question de l'équilibre financier de l'assistance de crise jouera un rôle prédominant en 1931 (1).

A la suite du marasme économique dans lequel l'Allemagne est plongée actuellement, les idées les plus variées et parfois quelque peu fantaisistes sont proposées ou envisagées pour diminuer le nombre des chômeurs.

(1) Cf. : Dr LEHFELDT B. — « Finanzprobleme der Arbeitslosenversicherung » (Problèmes financiers de l'assurance-chômage). — *Die Bank. Heft* 42. Berlin, 18 octobre 1930.

Ne voit-on pas des partis politiques se saisir de la question et inscrire des moyens de lutte contre le chômage dans leur programme économique. Nous indiquerons les grandes lignes de quelques-unes de ces idées.

Les partis partent de cette idée exacte que la question du chômage intéresse l'économie du pays tout entier. Une économie saine exige une circulation normale de ses valeurs. Ainsi, tout investissement de capital, c'est-à-dire toute dépense qui figure dans la balance des comptes du côté passif, doit s'équilibrer de l'autre côté avec un actif, c'est-à-dire avec une valeur nouvelle créée par l'ancienne.

Du moment que cette corrélation entre l'actif et le passif n'est plus respectée, l'économie entière est désorganisée, parce que toute infraction à la règle affaiblit la puissance économique de la nation. L'assurance-chômage allemande constitue une infraction à cette règle, parce qu'elle tend à pousser à l'extrême un passif élevé déjà existant, jusqu'au jour où la puissance économique allemande, sensiblement affaiblie par la guerre, les réparations et la crise mondiale, sera complètement épuisée. Cette manière de procéder est le moyen le plus sûr d'arriver à un écroulement économique total, d'autant plus qu'une économie aussi ébranlée par les crises prolongées ne permet pas d'entrevoir une diminution du chômage.

L'obtention de crédits étrangers n'améliore point la situation, puisque le crédit ne représente qu'un capital apparent et n'a une valeur réelle que le jour où le pays est en mesure de s'en libérer ; en attendant, les emprunts ne constituent qu'une aggravation des charges de l'économie, par suite du paiement des intérêts, et la paralysent de plus en plus.

Le mal auquel il faut remédier tout d'abord ne s'appelle pas, selon l'avis de ces partis, appauvrissement, ni cherté de la vie, ni fa-

mine, mais chômage. La cause de la misère économique repose sur le fait qu'environ trois millions de personnes veulent gagner leur pain quotidien en travaillant, mais ne le peuvent pas, parce qu'il leur est impossible de trouver un emploi. On ne peut remédier à cet état de choses en versant des indemnités de chômage. Celles-ci n'améliorent pas la situation, mais plutôt l'aggravent, parce qu'elles ne saisissent pas le mal à sa racine. De l'argent versé comme secours pécuniaires, c'est comme si on retire ce capital de la circulation normale des valeurs, pour la simple raison qu'il est dépensé sans créer de valeurs nouvelles et qu'il pèse ainsi lourdement sur l'économie entière, sans offrir la possibilité d'équilibrer cette charge.

On ne peut remédier au chômage que par le travail. Il faut donc s'attaquer d'abord au chômage, pour pouvoir assainir peu à peu l'économie entière. Le Gouvernement allemand l'a reconnu et cherche à atteindre ce but dans son programme sur le développement des possibilités d'emploi, en confiant certains travaux publics aux entreprises pour diminuer l'encombrement du marché du travail. Il va sans dire que ce remède est insuffisant.

Les propositions que les partis d'extrême droite ont soumis au Reichstag, il y a cinq ans déjà, à une époque où la crise était moins alarmante, vont beaucoup plus loin. Repoussées d'abord, ces idées ont fini par intéresser l'opinion publique. Il s'agit du « service obligatoire de travail » (Arbeitsdienstjahr) applicable à tous les jeunes gens de 19 à 20 ans sans distinction de professions ou de classes. Les assujettis doivent accomplir une année de travail obligatoire, lequel ressemble quelque peu au service militaire d'avant-guerre mais dont le but est tout autre.

Alors que le service militaire poursuivait l'instruction militaire de la jeunesse, le service de travail a pour tâche principale l'exécution de travaux publics dont l'utilité pour l'économie nationale

doit être incontestable, à savoir : travaux de voirie, travaux de réfection des voies, construction de canaux, développement des forces hydrauliques, construction de digues, culture de la terre friche, extension des voies de chemins de fer, etc... D'une part, on enlèverait de cette façon les jeunes ouvriers des entreprises, environ 700.000 par an, ce qui permettrait aux vieux ouvriers et pères de famille qui sont frappés le plus durement par la crise de chômage, de retrouver un emploi. D'autre part, pour l'exécution de ces travaux, des machines et des outils seraient nécessaires ce qui stimulerait la production des industries. En outre, étant donné la faible rétribution des travailleurs astreints au service et abstraction faite d'un capital assez important, il est vrai, mais unique, de premier établissement, l'application de ce système occasionnerait moins de dépenses au Reich que les indemnités de chômage de l'heure actuelle. Il faut ajouter qu'il n'y aurait, au point de vue économique, pas de gaspillage de valeurs ; en effet, toutes ces dépenses bénéficieraient d'une capitalisation, d'abord minime, il est vrai, qui aboutirait néanmoins à un amortissement ultérieur ; ces dépenses enfin permettraient un plus grand développement de la colonisation intérieure, créeraient des industries nouvelles et des débouchés nouveaux et finalement, il ne faudrait pas sous-estimer la valeur nationale du service obligatoire de travail qui pourrait rapprocher la jeunesse divisée actuellement par l'esprit de partis et de classes et faire renaître l'idée d'une solidarité nationale. La fédération allemande des étudiants a approuvé ce programme et a offert sa collaboration effective.

Cette idée est très séduisante en elle-même, mais irréalisable en pratique. Il est vrai que le nombre des chômeurs est grossi par les jeunes gens qui, autrefois, auraient accompli leur service militaire. Mais, n'est-il pas vrai aussi que l'adoption du service obligatoire de

travail créerait des dépenses très lourdes et de nombreuses difficultés. Le logement, la nourriture et l'habillement de ces jeunes gens causerait de nouvelles charges considérables ; en outre, pour construire des routes et des canaux, il faut des capitaux importants qui n'existent pas et qu'il sera impossible de se procurer, étant donné la pénurie des capitaux. Le rendement de travail laissera à désirer, puisque beaucoup de jeunes gens, qui appartiennent à toutes les classes sociales et à toutes les professions, n'auront pas reçu une éducation professionnelle préalable ; de plus, ces jeunes travailleurs seront astreints aux tâches les plus variées et l'on ne pourra tenir compte des capacités physiques ou intellectuelles de chaque individu. En outre, il faudra des cadres à cette armée de travailleurs, des chefs et des surveillants, qui soient familiarisés avec les travaux les plus divers et qui soient rétribués en conséquence. Et enfin, il ne faudra pas oublier que de nombreux jeunes gens, obligés d'accomplir, pour un salaire minime et une nourriture souvent douteuse, des travaux qui ne les intéressent guère, montreront peu d'ardeur au travail, même si on fait appel à leurs sentiments patriotiques.

Ce projet du service obligatoire de travail a donné libre cours aux idées les plus fantaisistes. Les personnes sont nombreuses qui conviennent que l'application du service obligatoire de travail est impossible à l'heure actuelle. Elles proposent d'autres remèdes semblables, mais immédiats qui seraient couronnés de succès, sans occasionner des dépenses importantes. Un de ces remèdes serait le « service obligatoire de travail pour les femmes » (das weibliche Arbeitsdienstjahr), qui permettrait de remettre 500.000 chômeurs environ au travail. Les partisans de cette idée disent qu'autrefois la femme était moins obligée de gagner sa vie. Ce n'est que depuis quelques années qu'on a découvert le bon marché de la main-

d'œuvre féminine. Là où des femmes ont été embauchées, la main-d'œuvre masculine a diminué. Nous trouvons des femmes notamment parmi les gens de maison, à l'usine et dans les bureaux. Dans la catégorie des gens de maison on trouve la femme depuis toujours, parce que c'est une profession qui correspond à ses qualités et à ses capacités naturelles. Elle ne s'est implantée dans les deux autres professions que peu à peu. L'ouvrière d'usine et l'employée de bureau se sont écartées de leur vocation naturelle, qui est le travail de ménage, à tel point qu'il leur est devenu difficile de se marier. Le nombre croissant des divorces et la mauvaise éducation des enfants en fournissent la preuve.

Il faudrait introduire une année de service obligatoire de travail pour toutes les ouvrières d'usine et toutes les employées de bureau âgées de 20 à 22 ans ; elles seraient obligées de passer une année dans une famille étrangère et loin de leur pays natal pour se perfectionner dans toutes les branches des travaux de ménage. Les places devenues libres dans les usines et les bureaux seraient occupées par de jeunes ouvriers qui toucheraient obligatoirement le même salaire que les femmes. Il est vrai que ce salaire sera inférieur au salaire normal des hommes, mais il vaut mieux remettre les jeunes gens au travail que les inciter à l'oisiveté aux dépens de l'assurance-chômage.

Bien entendu, les gens de maison professionnels ne doivent être chassés de leurs places par cette année de service pour les femmes. Par conséquent, les personnes qui ont déjà à leur service une domestique, ne pourront être prises en considération pour le placement d'une femme accomplissant son année de service. Par contre, les familles sont nombreuses, qui, par suite de leurs revenus modestes, ne peuvent se permettre de tenir une bonne ; c'est à elles que s'adresse cette année de service, car elle leur permet d'embaucher

cher une bonne « au rabais », à qui on payerait un salaire journalier de 30 Pfennig comme aux soldats de l'armée d'avant-guerre. Les partisans de cette idée pensent que la réalisation de cette suggestion serait très utile pour les deux parties ; la femme astreinte au service obligatoire apprendra les travaux de ménage, alors que la famille qui l'emploiera, bénéficiera de ses services et enfin, et c'est là l'utilité principale, ce service permettrait de placer autant de jeunes ouvriers.

Nous devons être très sceptique sur les résultats heureux d'une application éventuelle de cette idée, et il est vrai de dire que cette proposition, peut-être ingénieuse en théorie, ne pourra se défendre en pratique. Nombreuses sont déjà les protestations élevées à ce sujet. Les intéressées, c'est-à-dire les femmes, objectent que ce projet est irréalisable, ce en quoi on ne peut leur donner tort. Il serait injuste d'assujettir les femmes à un service obligatoire de travail et d'en exempter les hommes. Il est vrai que dans quelques catégories de professions la femme a remplacé l'homme ; l'idée de rationalisation s'est propagée et aussi souvent que la nature de la profession le permet, le coût avantageux de la main-d'œuvre féminine incite à employer les femmes. Si on prétend que la femme a enlevé des emplois qui reviennent normalement aux hommes, on peut réfuter cette idée par le même argument en disant que de nombreux hommes exercent un métier revenant de droit aux femmes, tels que les métiers de cuisinier, de confiseur, de tailleur, de couturier, etc. En outre, il n'est pas toujours vrai que l'employée de bureau et l'ouvrière d'usine ne soient pas des maîtresses de maison parfaites. Mais surtout que va devenir la femme quand elle aura satisfait à son obligation de travail ?

L'idée du service obligatoire de travail n'est pas nouvelle. En effet, en France, on a essayé de l'appliquer en créant les « ateliers

nationaux » en 1848. Nous savons que cette mesure a subi un échec complet.

Le problème de la solution ou au moins de l'atténuation de la crise de chômage permanent semble avoir perdu beaucoup de son intérêt pour le Gouvernement allemand après les élections au Reichstag, en septembre 1930. Le grand « programme d'assainissement » du chancelier du Reich s'occupe minutieusement, il est vrai, de la réforme de l'Office fédéral de placement et d'assurance-chômage, mais ne fait nullement allusion à des mesures quelconques qui pourraient remettre au travail les masses de chômeurs de l'heure actuelle. Le projet simpliste d'un service obligatoire de travail a été abandonné, comme il fallait s'y attendre, étant donné l'impossibilité de son application pratique. Cependant, les milieux intéressés à la vie économique voient avec inquiétude le nombre toujours croissant des chômeurs. D'aucuns proposent une réduction des salaires, les autres une augmentation des salaires ; les uns demandent un abaissement des prix, les autres des tarifs douaniers protecteurs.

Récemment, un nouveau moyen d'assainissement a gagné du terrain. C'est la notion de la « réduction de la durée du travail » (Arbeits-Streckung). Cette idée, qui consiste à réduire les heures de travail, sans entraîner une diminution correspondante des salaires, a été d'abord préconisée par les syndicats ouvriers, mais est proposée maintenant par de nombreux employeurs également. Il s'agit de réduire la durée du travail de quatre heures par semaine, ce qui permettrait d'embaucher des travailleurs sans emploi jusqu'à présent. Les entreprises qui dépasseraient la nouvelle durée de travail, seraient frappées d'une amende de 100 % des salaires payés pour les heures supplémentaires ; la recette de ces amendes permettrait d'indemniser le reliquat de chômeurs. Ce projet, tout en intéres-

sant les milieux patronaux et ouvriers, a été repoussé presque partout sous sa forme actuelle. En effet, il ne tient pas compte de ce que le chômage, qui s'aggravera encore pendant les semaines et les mois à venir pour des raisons saisonnières, n'est pas la cause, mais, en grande partie, l'effet de la grave dépression de l'économie allemande. Les mesures proposées seront inefficaces, parce qu'une grande partie des travailleurs actuels est déjà occupée d'une façon intermittente, de sorte que très probablement une semaine de 40 heures même ne suffirait pas pour permettre de trouver un emploi aux nombreux chômeurs. Si on voulait appliquer la semaine de 44 heures, tout en maintenant une rétribution de 46 heures, on rencontrerait également de nombreuses difficultés qui voueraient cette idée à un échec certain. D'abord, dans la plupart des entreprises, le personnel serait obligé de travailler davantage pour obtenir le même rendement de travail en un temps plus restreint. Dans les grandes industries spécialement, on entreprendrait une rationalisation à outrance qui, non seulement empêcherait d'augmenter le nombre des ouvriers, mais au contraire ferait perdre leur emploi à de nombreux travailleurs. Dans ces conditions, la recette de l'amende spéciale de 100 % sur les heures supplémentaires ne suffira plus pour secourir tous les chômeurs. Enfin, les partisans de cette idée ne s'occupent pas de la question de savoir ce que deviendra l'excédent de production en cas de réussite des mesures précitées, étant donné la crise actuelle des débouchés (1).

Que faut-il penser de la crise allemande ? L'Allemagne, depuis la fin de la guerre, souffre d'une crise économique résultant du passage de l'économie de guerre à l'économie de paix. Cette crise

(1) Cf. : « Beseitigung der Arbeitslosigkeit » (La solution de la crise de chômage). — *Chronik der Wirtschaft. Die Bank. Heft 41*. Berlin, 11 octobre 1930.

a été influencée défavorablement par l'inflation qui a provoqué un appauvrissement général. Malgré toutes les tentatives, elle s'est prolongée et est devenue permanente. Il ne faut pas oublier que l'Allemagne est accablée de charges de toute nature ; en outre, d'une part, les patrons cherchent à augmenter leurs bénéfices et, d'autre part, les ouvriers aspirent à une amélioration de leur niveau d'existence, ce qui se traduit par une élévation continue des salaires. La rationalisation non plus, qui, à un moment donné et surtout en 1927, avait rempli d'espoir le peuple entier, ne pouvait parvenir à résoudre la crise qui existait toujours à l'état latent. C'est que ces mesures de rationalisation ont été entreprises à une époque où l'économie n'était pas saine. L'Allemagne, affaiblie des conséquences de la guerre, n'a pu se relever et reprendre la concurrence mondiale.

La situation fut aggravée par ce que les économistes appellent les « cycles économiques », c'est-à-dire l'alternance plus ou moins régulière des ères de prospérité et des ères de dépression dans l'économie mondiale. Ces cycles venaient se greffer sur la crise allemande déjà existante. Il en fut ainsi en 1921 et surtout en 1930. L'économie allemande, déjà affaiblie par la guerre, par la crise mondiale de 1921 et par ses crises intérieures, telles que la « Rentenkrise » (crise de stabilisation) de 1924 et la crise résultant du plan Dawes en 1926, fut particulièrement frappée par la dépression mondiale de 1930 qui a amené une stagnation complète de ses affaires, et par conséquent une recrudescence alarmante du nombre des chômeurs. Nous avons dit que l'Allemagne compte sur une « remise en marche de sa conjoncture », mais celle-ci est subordonnée à une reprise des affaires dans le monde entier.

Ce qui préoccupe à l'heure actuelle le peuple allemand, c'est la diminution immédiate du nombre des chômeurs et le rétablisse-

ment de l'équilibre budgétaire, bouleversé par les charges résultant du chômage prolongé et continu. Faut-il alors condamner le système de l'assurance-chômage ? Nous avons vu que la loi de 1927 a voulu créer le régime de l'assurance pure, qui pouvait fonctionner normalement pour 800.000 chômeurs environ. Mais en présence de la longue durée du chômage et de l'accroissement persistant du nombre des chômeurs, ce système s'est révélé insuffisant et on dû bientôt faire des concessions, telles que l'assistance de crise et l'assistance des chômeurs saisonniers, et faire appel en même temps aux contributions des deniers publics. Ce fut donc une atteinte au régime de l'assurance pure et on retomba dans le système mitigé qui avait existé auparavant et qui était un intermédiaire entre l'assistance et l'assurance. Faut-il donc condamner l'assurance-chômage et revenir à l'assistance ou à la bienfaisance des particuliers ? L'initiative privée sera insuffisante en face d'un problème aussi vaste et important et, en cas de crise aiguë comme à l'heure actuelle, des millions de chômeurs abandonnés à eux-mêmes seraient capables de tout pour assurer leur subsistance et constitueraient une lourde menace pour la paix intérieure du pays. Quant à l'assistance et à l'assurance mitigée, nous avons montré leurs défauts. Les charges retomberaient finalement sur l'Etat et sur les contribuables jusqu'au jour où toute vie économique serait anéantie ; de plus, l'ouvrier n'est guère partisan de ce système qui, à son avis, porte atteinte à l'honneur professionnel. Il ne reste que le système de l'assurance pure qui semble être le meilleur. Il a fait échec en Allemagne, parce qu'il a été instauré à une époque de situation économique malsaine. S'il avait pu être créé à une époque de prospérité économique, il aurait été possible d'augmenter le nombre de ses bénéficiaires au-delà des 800.000 personnes primitivement prévues, et de constituer un fonds de réserve aussi important et so-

lide qu'il aurait pu parer à une crise même très violente de chômage. Il n'est pas nécessaire pour cela de laisser improductifs et immobilisés les capitaux qui constituent ce fonds de réserve. L'Office fédéral pourra les faire fructifier et faire concourir à la production en accordant des avances à court terme aux entreprises industrielles et commerciales, moyennant des garanties sérieuses. Bien entendu, pour réaliser ces idées, l'économie doit être saine et dans ce cas l'assurance-chômage sera le meilleur moyen pour se protéger contre des crises de chômage souvent imprévisibles et d'importance très variable.

Pour diminuer le nombre considérable des chômeurs de l'heure actuelle, le moyen le plus sûr d'y parvenir consistera à réduire le niveau général des prix et à diminuer les traitements des employés supérieurs, dont la rémunération dépasse un certain taux, 8.000 RM. par an par exemple. L'abaissement des prix seul pourra faire augmenter la capacité de consommation et stimuler, par conséquent, la production ; il permettra en même temps la reprise de la concurrence mondiale. De plus, une réduction des traitements des employés supérieurs et des hauts fonctionnaires, qui profiterait également à la production, serait supportée plus facilement par ces classes plutôt aisées que par la classe ouvrière, étant donné l'écart sensible qui existe fréquemment entre le traitement d'un employé supérieur allemand et le salaire d'un ouvrier allemand. En même temps, il faudra sévir contre l'esprit de lucre des nombreux intermédiaires et de quelques cartels et trusts tout-puissants. Il est vrai que le Gouvernement allemand commence à s'inspirer de ces idées.

Une réduction immédiate des salaires des ouvriers serait erronée. Si on réduit les salaires en même temps que les prix, la capacité de consommation de la classe ouvrière, laquelle est très nom-

breuse en Allemagne, ne changera guère et restera sensiblement au même niveau qu'auparavant. Une réduction des salaires ne sera possible que plus tard, lorsque la diminution des prix aura fini par remettre en marche la conjoncture et, par conséquent, par permettre de rembaucher de nombreux chômeurs. A ce moment, la loi de l'offre et de la demande de la main-d'œuvre pourra jouer à nouveau en matière de salaires, à condition d'observer des limites raisonnables.

Pour terminer notre étude, nous donnerons quelques indications sur l'évolution future du marché du travail allemand.

L'accroissement naturel de la population laborieuse influera, comme par le passé, sur les fluctuations de l'emploi. De 1925 à 1927, le marché du travail devait procurer des emplois à plus de 800.000 travailleurs nouveaux, c'est-à-dire le nombre des personnes rentrant dans la classe laborieuse était 800.000 fois supérieur au nombre des travailleurs décédés pendant la même période. Néanmoins, le chômage diminua sensiblement en 1927. De 1927 à 1928, 430.000 nouvelles personnes à la recherche d'un emploi encombrèrent le marché du travail allemand. L'économie allemande, par suite de la dépression économique qui la frappait, ne put absorber la plus grande partie de cet accroissement de travailleurs. L'année 1929 vit une nouvelle augmentation de 380.000 personnes en quête d'un emploi. Ce ne sera que dans quelques années que le marché du travail sera allégé par suite de la dénatalité résultant de la guerre. Cependant, il ne faut pas oublier que l'Allemagne n'a plus son armée d'avant-guerre qui retirait environ 700.000 travailleurs par an du marché du travail. Par conséquent, en supposant même que la remise en marche de la conjoncture soit couronnée de succès, il

faudra encore compter pendant les années à venir avec un chiffre de chômeurs qui dépassera de beaucoup celui d'avant-guerre (1).

VU : *Le Doyen de la Faculté,*
BERTHÉLEMY.

VU : *Le Président,*
WILLIAM OUALID.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
Pour le Recteur, l'Inspecteur de l'Académie,
J. PERRON.

(1) Cf. : D^r ELIAS F. — « Künftige Entwicklung des Arbeitsmarkts » (Evolution future du marché du travail). — *Zur Reform der Arbeitslosenversicherung*. Stuttgart 1929.

BIBLIOGRAPHIE FRANÇAISE

- A. AFTALION. — « Les crises périodiques de surproduction ». — Paris 1914.
- D^r Ernest BERNHARD. — « L'indemnisation des chômeurs et le développement des possibilités d'emploi. » Assemblée générale de l'Association internationale pour la lutte contre le chômage, Luxembourg 1923. Genève 1923.
- A.-L. BOWLEY. — « Estimation de la population en état de travailler dans certains pays en 1931 et en 1941 ». — *Société des Nations. Questions économiques et financières* 1926. II. 67. — Genève 1926.
- Gustave CASSEL. — « Les tendances monopolisatrices dans l'industrie et le commerce au cours de ces dernières années ». — *Société des Nations. Questions économiques et financières* 1927. II. 36. Genève 1927.
- C. COLSON. — « L'assurance contre le chômage ». *Revue politique et parlementaire*. Paris 1926.
- C. COLSON. — « A propos de l'assurance-chômage ». *Revue politique et parlementaire*. Paris, 10 avril 1930.
- J.-L. DUPLAN. — « Sa majesté La Machine », Paris 1930.
- D^r Imre FERENCZI. — « Le chômage des travailleurs intellectuels ». Assemblée générale de l'Association internationale pour la lutte contre le chômage, Luxembourg 1923. Genève 1923.
- D^r Karl FORCHHEIMER. — « Les problèmes financiers de l'assurance-chômage ». *Revue internationale du Travail*. Genève, avril 1929.
- Henri FUSS. — « L'évolution du chômage en 1925 ». *Revue internationale du Travail*. Genève, août 1926.
- Henri FUSS. — « Monnaie et chômage ». *Revue internationale du Travail*. Genève, novembre 1927.

- Henri FUSS. — « La prévention du chômage et la stabilisation économique ». Bruxelles 1926.
- Henri FUSS. — « Rationalisation et chômage ». *Revue internationale du Travail*. Genève, juin 1928.
- F. HECKERT. — « Vingt millions de chômeurs ». Paris 1930.
- Julius HIRSCH. ancien Ministre du Reich. « Les monopoles nationaux et internationaux au point de vue des intérêts de l'ouvrier, du consommateur et de la rationalisation ». *Bureau international du Travail C. E. C. P.* 99. Genève 1926.
- D^r Jaroslav JANKO. — « Les fluctuations saisonnières du chômage en relation avec quelques autres phénomènes économiques et sociaux ». *Revue internationale du Travail*. Genève, août 1927.
- Philippe LAS CASES. — « L'assurance contre le chômage en Allemagne ». *Thèse pour le Doctorat*. Paris 1906.
- J. LESCURE. — « Des crises générales et périodiques de surproduction ». 3^e édition. Paris 1923.
- Georges LETOURNEUX. — « L'action sociale des municipalités allemandes ». *Thèse pour le Doctorat*. Paris 1911.
- Gustave MOULIN. — « L'assurance-chômage en Allemagne ». *Revue politique et parlementaire*. Paris 1928.
- William OUALID. — « L'émigration moderne et les solutions internationales des problèmes de l'émigration ». *Semaine de Conférences sociales*. Madrid, mars 1924.
- William OUALID. — « Les ententes industrielles internationales et leurs conséquences sociales. La défense des travailleurs et des consommateurs ». *Bureau international du Travail*. C. E. C. P. 94. Genève 1926.
- William OUALID. — « L'immigration ouvrière en France et l'organisation du marché du travail ». Assemblée générale de l'Association internationale pour la lutte contre le chômage. Luxembourg 1923. Genève 1923.
- D^r Fritz RAGER. — « L'assistance extraordinaire en cas de chômage prolongé ». *Revue internationale du Travail*. Genève, décembre 1927.
- D^r Walter STETS. — « L'orientation professionnelle dans ses rap-

ports avec les besoins du marché du travail ». Assemblée générale de l'Association internationale pour la lutte contre le chômage, Luxembourg 1923. Genève 1923.

Louis VARLEZ. — « Les principes généraux d'une convention internationale sur les conditions et contrats d'emploi des travailleurs étrangers II ». *Revue internationale du Travail*. Genève, avril 1929.

D^r F. WERTHEIMER. — « L'émigration et la colonisation à l'étranger considérées comme remède au chômage ». Assemblée générale de l'Association internationale pour la lutte contre le chômage, Luxembourg 1923. Genève 1923.

D^r Kurt WIEDENFELD. — « Les cartels et les trusts ». *Société des Nations. Questions économiques et financières* 1926. II. 70. Genève 1927.

— « Annuaire statistique international de 1929 ». *Société des Nations*. Genève 1930.

-- « Assemblée générale de l'Association internationale pour la lutte contre le chômage, Luxembourg 1923 ». Genève 1923.

— « L'assurance-chômage ». *Etude de législation comparée. Bureau international du Travail*. Genève 1925.

-- « Bulletin mensuel de statistique N° 6 » *Société des Nations*. Genève, juin 1930.

-- « Bulletin trimestriel » de l'Association internationale pour la lutte contre le chômage. Genève.

— « Les fluctuations saisonnières du marché du travail ». *Revue internationale du Travail*. Genève, mars 1928.

— « Informations sociales », *Bureau international du Travail*. Genève 1929 et 1930.

-- « Le problème du chômage ». Quelques aspects internationaux 1920 à 1928. *Bureau international du Travail*. Genève 1929.

BIBLIOGRAPHIE ALLEMANDE

- F. ALBRECHT und H. RICHTER. — « Die produktive Erwerbslosenfürsorge ». Berlin 1921.
- F. ALBRECHT und Dr WILHELMI. — « Die produktive Erwerbslosenfürsorge ». *Bücherei des Arbeitsrechts*. Berlin 1926.
- Friedrich BALTRUSCH. — « Generalangriff auf die Löhne ». *Zentralblatt der Christlichen Gewerkschaften Deutschlands*. Berlin, 15 Juni 1930.
- Dr Hans Freiherr von BERLEPSCH. — Sozialpolitische Erfahrungen und Erinnerungen ». München-Gladbach 1925.
- Dr Gustav BOEHM und Dr Franz EICHELSBACHER. — « Gesetz über Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung ». München 1927.
- W. DENKER. — « Die Bedürftigkeitsprüfung in der Erwerbslosenfürsorge ». *Der öffentliche Arbeitsnachweis*. Berlin, 20 April 1926.
- Dr F. ELSAS. — « Probleme der Dauererwerbslosigkeit ». *Der öffentliche Arbeitsnachweis*. Berlin, Dezember 1926.
- Dr Fritz ELSAS. — « Zur Reform der Arbeitslosenversicherung ». Stuttgart 1929.
- Peter FUSS. — « Die Entwicklung der Erwerbslosenfürsorge und der Uebergang zur Arbeitslosenversicherung ». *Inaugural-Dissertation*, Leipzig 1927.
- Dr Ing. GOTHEIN, Reichsminister a. D. — « Lohnhöhe, Preisbildung und Arbeitslosigkeit ». *Vortrag bei der 23^e Jahreshauptversammlung des Verbandes der Metallindustriellen Mittelbadens*. Karlsruhe, Mai 1930.
- Friedrich KLEEIS. — « Die Neugestaltung der Sozialversicherung ». Berlin 1921.
- Dr F. KOEHLER. — « Arbeitsmarkt und Arbeitsfähigkeit » *Soziale Praxis*, Berlin, 14 November 1929.

- K. KUMPMANN. — « Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung ». *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. Band I, 4^e Auflage. Jena 1923.
- D^r LEHFELDT B. — « Finanzprobleme der Arbeitslosenversicherung ». *Die Bank*. Heft 42. Berlin, 18 Oktober 1930.
- David LLOYD GEORGE. — « Die arbeitslose Welt ». *Badische Presse*. Karlsruhe, 30 August 1930.
- A. MUELLER-ARMACK. — Konjunkturforschung und Konjunkturpolitik ». *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. 4^e Auflage, Ergänzungsband. Jena 1929.
- D^r Paul OSTHOLD. — « Das Lohnproblem ». *Sozialwissenschaftliche Rundschau der ärztlichen Mitteilungen*. Leipzig, Juli 1930.
- D^r WEIGERT. — « Beeinflussung des Arbeitsmarkts, Arbeitsnachweis, Erwerbslosenfürsorge, Arbeitsbeschaffung ». *Arbeitsrecht und Arbeiterschutz ; die sozialpolitische Gesetzgebung des Reiches*. Teil I, Abschnitt III. Berlin 1924.
- D^r Oscar WEIGERT und D^r Bernhard LEHFELDT. — « Einführung » und « Nachtrag ». *Gesetz zur Aenderung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 12 Oktober 1929 und Bekanntmachung der neuen Fassung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 12 Oktober 1929*. Beilage zum Reichsarbeitsblatt Nr 30. Berlin 1929.
- D^r O. WEIGERT. — « Zur Krise auf dem Arbeitsmarkt » *Soziale Praxis*. Berlin, 31 Januar 1924.
- A. WENDE. — « Erwerbslosenfürsorge ». *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. 4^e Auflage. Jena 1925.
- D^r K. WILHELMI. — « Die wertschaffende Arbeitslosenfürsorge ». *Bücherei des Arbeitsrechts*. Berlin 1928.
- WILKEN. — « Der Kreislauf der Wirtschaft ». Jena 1928.
- Wl. WOYTINSKY. — « Zehn Jahre neues Deutschland ». *Ein Gesamtüberblick in Zahlen*. Berlin 1929.
- D^r F. WUNDERLICH. — « Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Deutschland seit Beendigung des Krieges ». *Schriften der Gesellschaft für soziale Reform*. Heft 75. Jena 1925.

- « Berechnung und Ausschaltung von Saisonschwankungen ». *Frankfurter Gesellschaft für Konjunkturforschung*. Karlsruhe 1927.
 - « Beseitigung der Arbeitslosigkeit ». *Chronik der Wirtschaft. Die Bank*. Heft 41. Berlin, 11 Oktober 1930.
 - « Reichsarbeitsblatt ». 1921, 1922, 1923 und 1927.
 - « Statistisches Reichsamt ». Berlin.
 - « Tagung der deutschen Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ». Berlin 1927.
 - « Vierteljahrshefte zur Konjunkturforschung ». *Institut für Konjunkturforschung*. Berlin, seit 1926.
 - « Wochenbericht » des *Instituts für Konjunkturforschung*. Berlin, seit 1928.
 - « Zentralblatt » der christlichen Gewerkschaften Deutschlands Berlin, 15 April, 1 Juni, 15 Juni und 15 September 1930.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE	
LE CHOMAGE DEPUIS L'ARMISTICE JUSQU'EN 1927	
CHAPITRE PREMIER. — <i>Les Faits</i>	
Première Section. — Généralités	11
Deuxième Section. — Chômeurs complets, chômeurs partiels et chômeurs secourus	13
Troisième Section. — Le chômage dans quelques branches d'industrie	15
Quatrième Section. — Le chômage et les migrations	18
Cinquième Section. — Le chômage saisonnier	21
CHAPITRE II. — <i>Les causes du chômage</i>	
Première Section. — Généralités	25
Deuxième Section. — L'inflation allemande et le chômage	27
Troisième Section. — La stabilisation monétaire	31
Quatrième Section. — La rationalisation	34
CHAPITRE III. — <i>Les mesures législatives pour la lutte contre le chômage</i>	
Première Section. — Aperçu historique	43
Deuxième Section. — Le placement	47
Troisième Section. — L'assistance des chômeurs : 1) Champ d'application de l'assistance ; 2) Définition du risque et conditions d'indemnisation ; 3) Nature et durée des pres- tations ; 4) Organisation financière ; 5) Organisation administrative	50
Quatrième Section. — L'assistance productive des chômeurs : 1) Mesures générales ; 2) Travaux de secours	67
DEUXIÈME PARTIE	
LE CHOMAGE DEPUIS 1927	
CHAPITRE PREMIER. — <i>Les Faits</i>	
Première Section. — Variations générales	79
Deuxième Section. — Chômeurs complets, chômeurs partiels et chômeurs secourus	83
Troisième Section. — Chômeurs non secourus par l'assu- rance-chômage	85

	Pages
Quatrième Section. — Aspects divers du chômage	92
Cinquième Section. — La production, les prix, les salaires et les impôts	95
<i>CHAPITRE II. — Les causes du chômage</i>	
Première Section. — Causes principales	97
1) La rationalisation, les salaires élevés et la sous-consommation	98
2) Les charges fiscales, les crédits étrangers et la fuite des capitaux	103
3) La crise des débouchés, les importations étrangères et la stagnation des affaires	105
4) La crise mondiale	109
5) Les remèdes	112
Deuxième Section. — Causes secondaires	118
1) L'exode rural	119
2) Les abus	121
3) Le chômage saisonnier	123
<i>CHAPITRE III. — L'assurance-chômage</i>	
Première Section. — L'évolution vers l'idée de l'assurance ..	127
Deuxième Section. — Aperçu historique	133
Troisième Section. — La loi du 16 juillet 1927	135
1) L'organisation administrative	135
2) Le placement et l'orientation professionnelle	139
3) L'assurance-chômage	142
4) Les mesures pour éviter et résoudre le chômage	152
5) L'organisation financière	155
6) La procédure	157
7) Les mesures générales	158
8) Les mesures transitoires	159
9) Les mesures disciplinaires	159
Quatrième Section. — La réforme de l'assurance-chômage ..	159
CONCLUSION	167
Bibliographie : française	185
— allemande	188
Table des Matières	191

